

Aktuelle Trends

Birgit Schultz

Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit
in Ostdeutschland

Silke Tober

Europäische Geldpolitik: Auf Stabilitätskurs

Martin Snelting/Christian Schumacher/Peter Franz

Zur Situation der kommunalen
Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland

Doris Gladisch

IWH-Industrienumfrage im November 1998:
Eintrübung des Geschäftsklimas im ostdeutschen
Verarbeitenden Gewerbe

Kommentar

Zwei Schritte vor und einen zurück –

Der Streit um die Reform der geringfügigen Beschäftigung

Alle Jahre wieder wird die Abschaffung der Versicherungsfreiheit geringfügiger Beschäftigung diskutiert. Geschehen ist in den vergangenen Jahren jedoch nichts. Dieses Mal sah es zwar zunächst so aus, als wolle die Regierung ernsthaft das Geflecht aus Ausnahmeregelungen entwirren. Die fast täglich wechselnden Pläne belegen jedoch, daß das anfangs gesteckte Ziel weit in die Ferne gerückt ist. Übrig geblieben ist vielmehr das Bestreben, niemandem weh zu tun.

Die 620/520-DM-Jobs sind mit derzeit 5^{1/2} Mio. Beschäftigten zu einem wesentlichen Bestandteil des deutschen Arbeitsmarktes geworden. Der Boom in den vergangenen Jahren zeigt, daß diese flexiblen Arbeitsverhältnisse mit einer geringen Stundenzahl sowohl für Arbeitgeber als auch für Arbeitnehmer offensichtlich sehr attraktiv sind. Allerdings ist der geschaffene Ausnahmebereich sowohl mit Marktverzerrungen als auch mit ungerechten Verteilungswirkungen behaftet. Zu den besonderen Problemen gehört die Tatsache, daß geringfügige Beschäftigung derzeit von der Sozialversicherung subventioniert wird: Im Rahmen der Krankenversicherung existiert für die überwiegende Mehrheit aller geringfügig Beschäftigten ein Versicherungsschutz, obwohl keine einkommensabhängigen Beiträge entrichtet werden. Aber auch in der Rentenversicherung sorgt der Familienleistungsausgleich durch die Hinterbliebenenversicherung dafür, daß aus Sicht der geringfügig Erwerbstätigen kaum die Notwendigkeit für eine Abschaffung der Sozialversicherungsfreiheit besteht.

Eine weitere Besonderheit geringfügiger Beschäftigung ist die 20-prozentige Pauschalsteuer, die im Prinzip als Ersatz für die Lohnsteuer des Arbeitnehmers gedacht ist, in der Praxis jedoch ohne Berücksichtigung der individuellen Einkommenssituation vollständig vom Arbeitgeber abgeführt wird. Dieses Vorgehen ist in steuersystematischer Hinsicht kaum zu rechtfertigen. Für alle diejenigen, deren einziges Erwerbseinkommen aus geringfügiger Beschäftigung resultiert, bedeutet dies eine übermäßige Steuerbelastung, da das Einkommen dieser Personengruppe unterhalb des steuerfreien Existenzminimums liegt. Eine andere Teilgruppe der geringfügig Beschäftigten wird hingegen mit unbegründeten Steuergeschenken bedacht. Personen, die neben einer Haupterwerbstätigkeit noch einem geringfügigen Nebenjob nachgehen – dies sind nach IWH-Berechnungen etwa 40 vH aller geringfügig Beschäftigten – werden durch die Pauschalsteuer nicht entsprechend ihrer Leistungsfähigkeit besteuert. Einkommen aus 620/520-DM-Nebenjobs unterliegen aufgrund der Pauschalsteuer folglich einer niedrigeren Grenzsteuerbelastung. Auch wenn dem derzeitigen Vorschlag einer Abschaffung der Pauschalsteuer grundsätzlich nur zugestimmt werden kann, ist die geplante allgemeine Steuerfreiheit geringfügiger Beschäftigung nach wie vor einseitig begünstigend. Dies ist insbesondere dann fragwürdig, wenn man bedenkt, daß die Gruppe der geringfügig Zweitbeschäftigten in Haushalten mit überdurchschnittlich hohem Einkommen lebt.

Jedwede Ausnahmeregelung zu beseitigen würde bedeuten, daß geringfügige Beschäftigung genau wie jede andere Form der abhängigen Erwerbstätigkeit in das Steuer- und Transfersystem einbezogen wird. Eine solche systemkonforme Lösung würde allerdings implizieren, daß sich eine Beschäftigung im unteren Einkommensbereich aufgrund der Einkommenseinbußen durch Sozialabgaben kaum noch lohnt. Die Folge wäre entweder die Entstehung von Schwarzarbeit oder der Wegfall dieser Jobs, wenn zur Kompensation der Sozialabgaben höhere Löhne gezahlt werden müßten. Der Sinn der Einführung einer Sozialversicherungspflicht kann natürlich nicht die Vernichtung von Arbeitsplätzen sein. Zum einen sollte deshalb ganz allgemein auf eine Verringerung der Lohnnebenkosten hingearbeitet werden. Hierzu kann auch die Sozialversicherungspflicht der geringfügig Beschäftigten beitragen, da den bereits jetzt gewährten Sozialleistungen dann auch Beiträge gegenüberstehen. Zum anderen mag es durchaus sinnvoll sein, Niedriglohnjobs zu subventionieren. Diese Subventionen sollten jedoch erstens nicht aus der Sozialversicherungskasse gezahlt werden und zweitens gezielt an Erwerbstätige mit geringem Einkommen fließen.

Lioba Trabert (ltr@iwh.uni-halle.de)

Hohe Verfestigung der Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland

Die Arbeitslosigkeit in Ostdeutschland ist nicht nur relativ hoch, sondern konzentriert sich auch auf eine vergleichsweise klar abgegrenzte Risikogruppe, die besonders lange arbeitslos ist.

Ein Indikator für die Arbeitslosigkeitsdauer ist die Langzeitarbeitslosenquote. Diese hat jedoch nur begrenzten Aussagegehalt, sofern sie – wie die amtliche Kennziffer – auf Querschnittsdaten beruht und daher systematischen Verzerrungen unterliegt. Durch eine Längsschnittbetrachtung lassen sich solche Verzerrungen vermeiden.

In der Längsschnittbetrachtung ist die Langzeitarbeitslosenquote zwischen 1991 und 1996 von 30 vH auf 44 vH angestiegen.

Oftmals wird die Arbeitslosigkeit nur kurzzeitig durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (ABM, FuU) unterbrochen. Die Einbeziehung solcher Phasen in die Langzeitarbeitslosigkeit bewirkt nahezu eine Verdopplung der Langzeitarbeitslosenquote gegenüber dem Querschnittskonzept.

Faktisch bleibt ein großer Anteil der Arbeitslosen auf Dauer in einem Kreislauf zwischen registrierter Arbeitslosigkeit und Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefangen. Besonders betroffen sind davon gering Qualifizierte, ältere Arbeitslose und Frauen.

Betroffenheitsrisiko und Arbeitslosigkeitsdauer

Für die Bewertung der Arbeitslosigkeit ist neben dem Risiko, arbeitslos zu werden (Betroffenheitsrisiko), auch die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer von Bedeutung. Ein hohes Betroffenheitsrisiko ist als vergleichsweise harmlos einzustufen, wenn die entsprechende Arbeitslosigkeitsphase nur kurz andauert. Dies charakterisiert einen dynamischen Arbeitsmarkt und spricht für eine hohe Anpassungsfähigkeit an den strukturellen Wandel. Ein wirtschaftspolitischer Handlungsbedarf entsteht erst, wenn sich die Arbeitslosigkeit auf einen abgegrenzten Kreis von Betroffenen konzentriert, der die Last der Arbeitslosigkeit auf Dauer zu tragen hat. Dies kann sogar bereits bei einem relativ niedrigen Betroffenheitsrisiko der Fall sein. Der ungünstigste Fall ist durch die Kombination eines hohen Betroffenheitsrisikos mit hoher durchschnittlicher Arbeitslosigkeitsdauer gekennzeichnet.

Dies weist auf extreme Anpassungsprobleme im strukturellen Wandel hin.

Amtliche Langzeitarbeitslosenquote nur bedingt aussagefähig

Die amtlich ausgewiesene Langzeitarbeitslosenquote als gebräuchlichster Indikator für die durchschnittliche Arbeitslosigkeitsdauer unterliegt einer Reihe von Aussagebeschränkungen. Ausschlaggebend dafür ist die Art der Datenerhebung. Diese beruht auf der Querschnittsmethode, bei der zu einem bestimmten Stichtag die bisherige Dauer der Arbeitslosigkeit erfaßt wird. Die Langzeitarbeitslosenquote wird damit allerdings tendenziell unterschätzt, da die Arbeitslosigkeit zum Erfassungszeitpunkt in der Regel nicht abgeschlossen ist. Dadurch fehlt die Information, welche der bislang kurzen Perioden später der Langzeitarbeitslosigkeit zuzurechnen sind.¹

Versucht man, dieses Problem zu berücksichtigen, indem man die tatsächliche Arbeitslosigkeitsdauer in die Analyse der Querschnittsdaten einbezieht, wird die Langzeitarbeitslosenquote jedoch systematisch überschätzt.² So werden von allen in einem Zeitraum angefangenen Arbeitslosigkeitsphasen bei einer Querschnitterhebung überwiegend die längeren erfaßt, die kürzeren hingegen sind zu diesem Zeitpunkt häufig schon beendet und demzufolge im Querschnitt nicht enthalten.

Datenbasis: der Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997

Mit den vorhandenen Querschnittsdaten ist es nicht möglich, die beschriebenen Verzerrungseffekte der Langzeitarbeitslosenquote auszuschalten. Hierzu sind vielmehr Daten notwendig, die individuelle Informationen über den Verlauf der Arbeitslosigkeit und die entsprechenden Übergänge in andere Erwerbszustände, insbesondere in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen enthalten. Diese Informationen sind bislang nur im Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt vorhanden. Für die anderen

¹ Vgl. KARR, W.: Die konzeptionelle Untererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit, in: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1/97.

² Vgl. SCHASSE, U.: Betriebszugehörigkeitsdauer und Mobilität. Frankfurt, 1991, S. 99 f.

ostdeutschen Bundesländer gibt keine vergleichbar aussagefähige Datenbasis.³

An der repräsentativen Befragung des Arbeitsmarktmonitors haben sich 1997 über 7.000 Einwohner im erwerbsfähigen Alter aus Sachsen-Anhalt beteiligt. Anhand einer Retrospektivfrage wird der Erwerbsstatus (z.B. arbeitslos, erwerbstätig, ABM, FuU) von Januar 1990 bis September 1997 für jeden Monat ermittelt. Mit diesen Daten ist es möglich, die Vorgänge am Arbeitsmarkt in den wesentlichen Zügen nachzubilden. Obwohl im Arbeitsmarktmonitor eine Übererfassung der Langzeitarbeitslosigkeit auftritt (vgl. Abbildung 1),⁴ dürften sich relative Veränderungen der Langzeitarbeitslosigkeit mit dieser Datenbasis hinreichend valide erfassen lassen. Da zudem die Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote nach den amtlichen Daten in Sachsen-Anhalt nur minimal über dem Durchschnitt in Ostdeutschland liegt, erscheint es gerechtfertigt, die daraus ableitbaren Ergebnisse auf Ostdeutschland insgesamt zu verallgemeinern.

Langzeitarbeitslosigkeit nimmt zu

Ein geeigneter Längsschnittansatz zur Bestimmung der Langzeitarbeitslosenquote ist die Kaplan-Meier-Methode.⁵ Abbildung 2 enthält die nach

³ Eine weitere repräsentative Datenbasis für Ostdeutschland ist das Sozioökonomische Panel (SOEP). Allerdings gibt es in dieser Studie keine durchgängige Erfassung der ABM-Teilnahme. Daher entspricht diese Erhebung nicht den Datenerfordernissen in dieser Untersuchung.

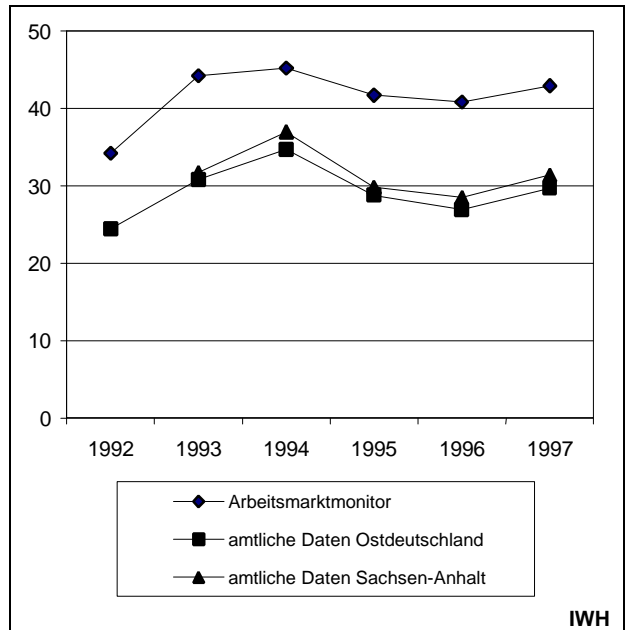
⁴ In der amtlichen Statistik ist die Definition in der Regel enger gefaßt als im allgemeinen Sprachgebrauch. Z.B. zählt in der amtlichen Statistik die Arbeitslosigkeit als neu angefangen nach einer mehr als sechswöchigen Erkrankung während der Arbeitslosigkeit. Auch sehr kurze Beschäftigungsperioden schließen in der amtlichen Abgrenzung die Arbeitslosigkeit ab. In der Erinnerung der Befragten dürften solche Wechsel eher in Vergessenheit geraten. Das dürfte auch ein allgemeines Problem der Retrospektivfrage sein, die von den Befragten die genaue Erinnerung an die letzten 7 Jahre erfordert. Hier kann es zu Ungenauigkeiten kommen. Zu den Gründen vgl. auch SCHNEIDER, H.: Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer. Frankfurt 1990, S. 87 ff.

⁵ Ein besonderes Problem bei der Bestimmung der Arbeitslosigkeitsdauer besteht darin, daß ein bestimmter Teil der beobachteten Personen über den Beobachtungszeitraum hinaus arbeitslos ist. Diese sogenannten rechtzensierten Fälle von der Schätzung auszuschließen, führt zu einem unnötigen Datenverlust. Sie genauso zu behandeln wie abgeschlossene Arbeitslosigkeitsperioden hat eine systematische Unterschätzung der Arbeitslosigkeitsdauer zur Folge.

Abbildung 1:

Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote in der Querschnittsbetrachtung

- in vH -



Quelle: Bundesanstalt für Arbeit, Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; Berechnungen des IWH.

diesem Prinzip ermittelten Langzeitarbeitslosenquoten für die Jahre 1991 bis 1996. Dabei sind alle Arbeitslosigkeitsverläufe, die in einem Jahr begonnen haben, einer Gruppe zugeordnet. Die Abgrenzung der Langzeitarbeitslosigkeit lehnt sich in dieser Untersuchung an die allgemein gebräuchliche Definition an. Wer 12 Monate und länger arbeitslos ist, gilt als langzeitarbeitslos.

Die Langzeitarbeitslosenquote stieg von 1991 bis 1996 kontinuierlich um insgesamt 15 Prozentpunkte an (vgl. Abbildung 2). Der Ausgangswert lag 1991 bei 30 vH. Einen ersten deutlichen Anstieg auf 36 vH gab es 1993 und einen zweiten 1996 auf 44 vH. Während die Langzeitarbeitslosenquote nach dem Längsschnittkonzept für 1991 noch unter dem entsprechenden Wert nach dem Querschnittskonzept lag, hatte sie 1996 ein Niveau erreicht, das um etwa 3 Prozentpunkte über dem entsprechenden Querschnittswert lag. Die durchschnittliche Dauer⁶ der Arbeitslosigkeit lag 1991

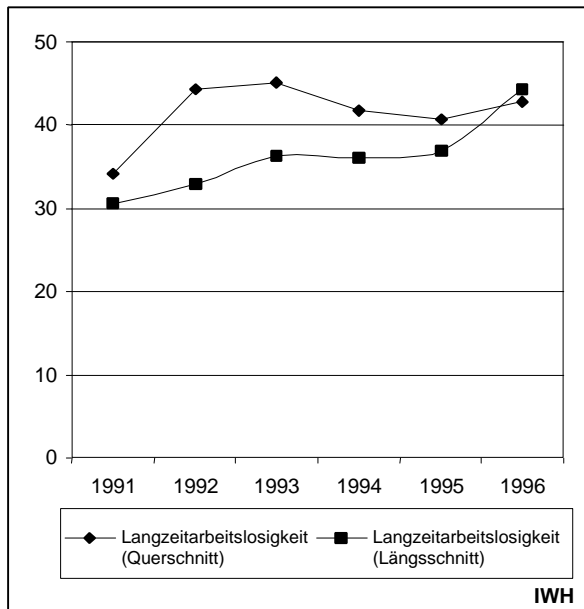
Das Kaplan-Meier-Verfahren erlaubt eine adäquate Berücksichtigung rechtzensierter Beobachtungen auf der Basis einer Maximum-Likelihood-Schätzung. Vgl. dazu auch BLOSSFELD, H.-P.; ROHWER, G.: Techniques of Event History Modeling. Mahwah 1995.

⁶ Median-Wert.

bei sechs Monaten und stieg bis 1996 auf elf Monate an. Diese Ergebnisse deuten darauf hin, daß die Verfestigung der Arbeitslosigkeit stark zugenommen hat.

Abbildung 2:

Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquote in der Längs- und Querschnittsbetrachtung
- in vH -



Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; Berechnungen des IWH.

Verdopplung der Langzeitarbeitslosenquote bei Einbeziehung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen

Niveau und Entwicklung der Langzeitarbeitslosigkeit werden in der bisherigen Darstellung insofern verschleiert, als arbeitsmarktpolitische Instrumente wie ABM⁷ und FuU⁸ nicht berücksichtigt sind. Zwar wurde deren Einsatz zwischen 1991 und 1997 stark abgebaut,⁹ doch ist nach wie vor davon auszugehen, daß die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme einen Hauptgrund für die Beendigung der Arbeitslosigkeit darstellt. Da viele Maßnahmeteilnehmer anschließend in die Arbeitslosigkeit zurückkehren, ist es sinnvoll, arbeitsmarktpolitisch bedingte Unterbrechungsphasen

⁷ Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Strukturanpassungsmaßnahmen (alt: Maßnahmen nach § 249 h AFG).

⁸ Maßnahmen zur beruflichen Weiterbildung (alt: Fortbildung und Umschulung).

⁹ Teilnehmer an FuU und ABM in Ostdeutschland: 1992 809.000; 1993 605.000; 1994 521.000; 1995 555.000; 1996 508.000.

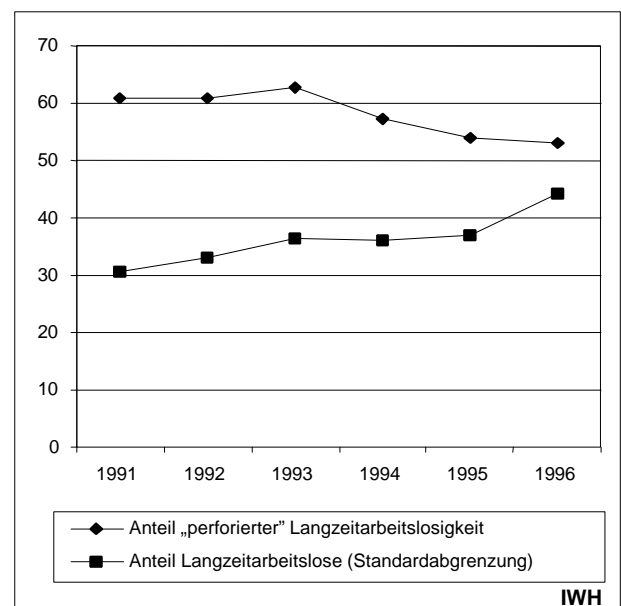
in die Berechnung der Langzeitarbeitslosenquote einzubeziehen und zu einer Gesamtperiode zusammen zu fassen. Die Betrachtung der zusammengelegten Arbeitslosigkeitsperioden zeigt, wie lange eine Person im weiteren Sinne arbeitslos ist. In der Literatur werden solche zusammengefaßten Arbeitslosigkeitsphasen auch als „perforierte“ Arbeitslosigkeit bezeichnet.¹⁰

Diese Methode gibt Ansatzpunkte zur Darstellung des Ausmaßes der tatsächlichen Verfestigung der Arbeitslosigkeit am Arbeitsmarkt. Jedoch ist der Ansatz problematisch, da er statisch ist und keine Antworten auf die Frage liefert, wie lange die Arbeitslosigkeit gedauert hätte ohne Einsatz der staatlichen Maßnahmen.

Berechnet man den Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit auf Basis der „perforierten“ Arbeitslosigkeitsphasen, so zeigt sich das erwartete Bild. Der Indikator weist auf eine noch höhere Langzeitarbeitslosenquote als in der üblichen Abgrenzung der Arbeitslosigkeit hin. Anfang der 90er Jahre lag der Anteil der „perforierten“ Langzeitarbeitslosigkeit mit 60 vH sogar doppelt so hoch wie in der klassischen Abgrenzung (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3:

Entwicklung der Langzeitarbeitslosenquoten nach dem Konzept der „perforierten“ Arbeitslosigkeit und der Standardabgrenzung (Längsschnittbetrachtung)
- in vH -



Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; Berechnungen des IWH.

Danach ist der Anteil bis 1996 kontinuierlich auf bis 53 vH gesunken. Auch die durchschnittliche Dauer¹¹ der „perforierten“ Arbeitslosigkeit hat zwischen 1991 und 1996 von 23 Monaten auf 16 Monate abgenommen.

Wenngleich das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit nach diesen Indikatoren leicht gesunken ist, sind doch immer noch mehr als 50 vH der arbeitslos gewordenen Personen auch nach einem Jahr ohne reguläre Arbeit. Häufig bleiben diese Arbeitslosen im System der Arbeitslosenunterstützung und pendeln oft mehrmals zwischen Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

„Maßnahmekarrieren“ weiteres Indiz für starke Verfestigung der Arbeitslosigkeit

Im Zeitraum zwischen 1990 und 1997 wechselten nur gut die Hälfte der Arbeitslosen direkt in eine reguläre Beschäftigung (vgl. Tabelle). Für mehr als 40 vH endete die Arbeitslosigkeit durch die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Der Rest trat in die Rente oder eine andere Form der Nicht-Erwerbstätigkeit ein. 2/3 der Abgänger aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen waren anschließend wieder arbeitslos oder traten in die nächste Maßnahme ein. Lediglich 31 vH der FuU-Teilnehmer und 22 vH der ABM-Beschäftigten fanden in die Erwerbstätigkeit zurück.

Diese Strukturen verdeutlichen die Zirkularität der Arbeitslosigkeit und zeigen das Ausmaß der sogenannten „Maßnahmekarrieren“. Ein Drittel der gesamten Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit ergibt sich allein durch das Pendeln zwischen Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.¹² Nähere Untersuchungen der „Maßnahmekarrieren“ ergeben, daß 70 vH der Langzeitarbeitslosen mindestens einmal an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilgenommen haben. Im Durchschnitt¹³ hat dieser Personenkreis

in der Zeit von 1990 bis 1997 24 Monate in Maßnahmen zugebracht, ein Viertel der Langzeitarbeitslosen sogar mehr als 53 Monate.

Tabelle:

Übergänge von Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in andere Erwerbszustände

in von	Arbeits- losigkeit	FuU	ABM	Erwerbs- tätigkeit	Nicht- erwerbs- tätigkeit
Arbeits- losigkeit	-	25,1	17,2	51,6	6,1
FuU	60,8	-	5,7	31,3	2,2
ABM	64,9	7,9	-	22,4	4,8

Quelle: Arbeitsmarktmonitor Sachsen-Anhalt 1997; Berechnungen des IWH.

Gering Qualifizierte, Frauen und Ältere sind besonders lange von Arbeitslosigkeit betroffen

Die Dauer der Arbeitslosigkeit wird von verschiedenen Einflußfaktoren determiniert. Dazu gehören neben der Struktur der Arbeitsnachfrage auch die persönlichen Merkmale der Arbeitslosen. Diese sind hauptsächlich mit dem Alter, dem Geschlecht und der Art der Qualifikation verknüpft.¹⁴

Für eine multivariate Analyse stehen im Arbeitsmarktmonitor die genannten sozio-demographischen Merkmale sowie eine Reihe von Arbeitsmarktindikatoren zur Verfügung. Erstere sind direkt erfaßt, letztere lassen sich indirekt über den zeitlichen Anfang der Arbeitslosigkeit modellieren.

Die Schätzung der Einflußfaktoren auf die Dauer der Arbeitslosigkeit bis zum Übergang in Erwerbstätigkeit läßt sich mit Hilfe einer Cox-Proportional-Hazards-Regression durchführen.¹⁵ Die Ergebnisse beziehen sich auf die Dauer der „perforierten“ Arbeitslosigkeit.

¹⁰ Vgl. BÜCHEL, F.: Die Qualität der Wiederbeschäftigung nach ununterbrochener und nach „perforierter“ Langzeitarbeitslosigkeit. Nürnberg 1992.

¹¹ Median-Wert.

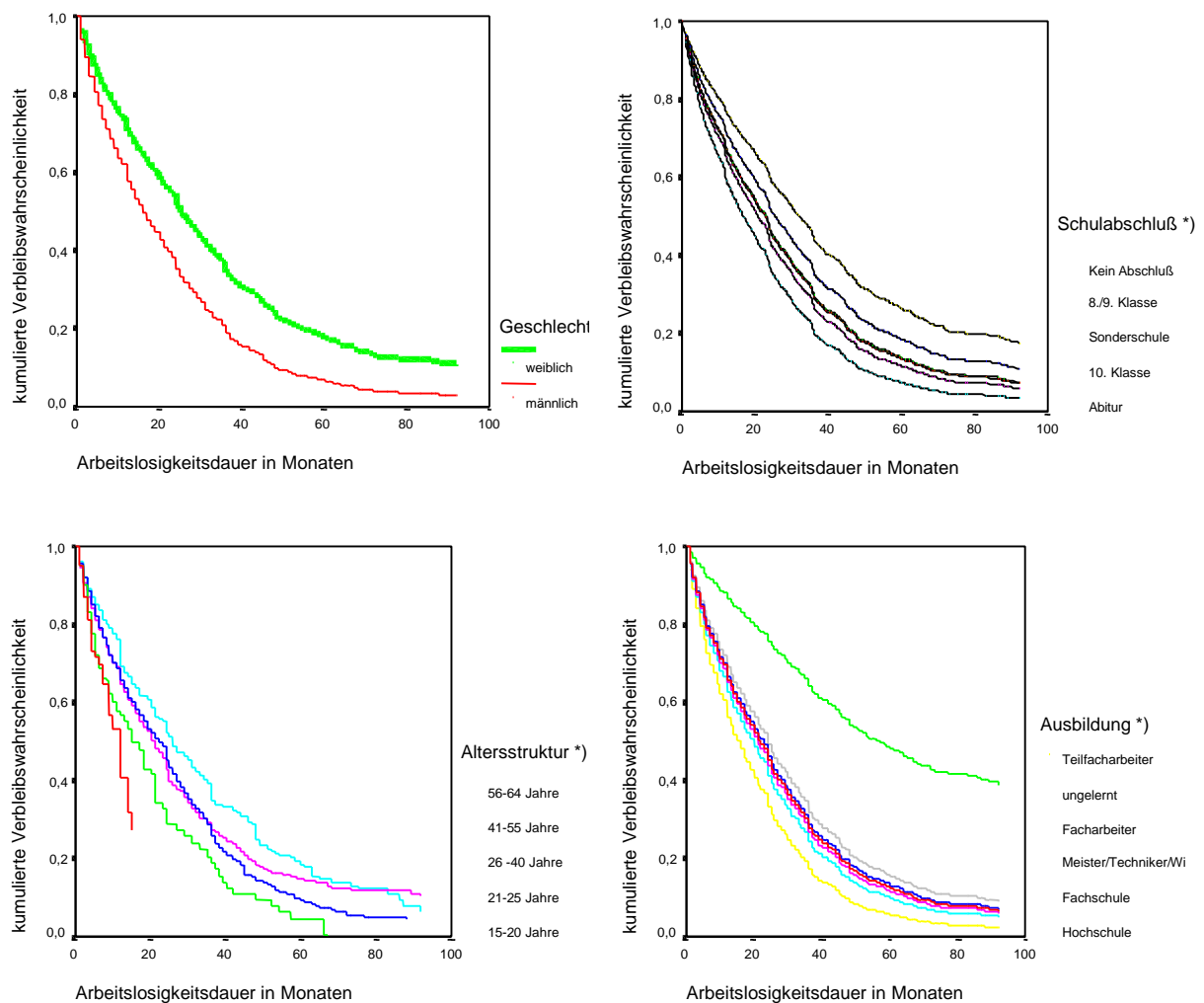
¹² Es konnten 2.524 Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit in bezug auf die Teilnahme an ABM und FuU gezählt werden. 4.412 Zu- und Abgänge gab es bezüglich der Erwerbstätigkeit.

¹³ Median-Wert.

¹⁴ Z.B. MÜHLEISEN, M.: Human Capital Decay and Persistence: a simulation approach to German unemployment. Frankfurt 1994. – SCHNEIDER, H.: Determinanten der Arbeitslosigkeitsdauer. Frankfurt 1990. – STEINER, V.: Extended Benefit-Entitlement Periods and the Duration of Unemployment in West Germany. Discussion Paper des ZEW 97-14. Mannheim 1997.

¹⁵ Dieser Ansatz entspricht einer multivariaten Erweiterung des Kaplan-Meier-Verfahrens. Vgl. SCHNEIDER, H.: Verweildaueranalyse mit GAUSS. Frankfurt, 1991, S. 136 f. – GREENE, W.: Limdep. User's Manual. New York 1995, S. 709 ff.

Abbildung 4:
Ausgewählte Einflußfaktoren auf die Dauer der „perforierten“ Arbeitslosigkeit



IWH

*) Legende entspricht der Reihenfolge der Linien.

Die Grafiken stellen den jeweiligen Einfluß eines persönlichen Merkmals aus der Cox-Proportional-Regression auf den Verbleib in Arbeitslosigkeit dar. Der Verlauf der Kurven zeigt mit welcher Wahrscheinlichkeit ein Arbeitsloser nach einer bestimmten Periode immer noch arbeitslos ist bzw. wieviel Prozent der Arbeitslosen nach einer bestimmten Zeit noch den Status Arbeitslosigkeit haben. Z.B. sind in der ersten Grafik 50 vH (Median-Wert) der Männer mindestens 16 Monate arbeitslos, dagegen sind 50 vH (Median-Wert) der Frauen mindestens 25 Monate arbeitslos.

Als die wichtigsten Einflußfaktoren kristallisieren sich weniger Indikatoren der Arbeitsnachfrage als vielmehr persönliche Merkmale der Arbeitslosen heraus (vgl. Abbildung 4). So bewirkt eine geringe schulische und berufliche Qualifikation eine be-

sonders lange Arbeitslosigkeit. Dagegen finden gut ausgebildete Arbeitslose schnell eine Erwerbsarbeit.

Erwartungsgemäß ist auch der deutliche Unterschied zwischen weiblichen und männlichen Arbeitslosen. So ist die Wahrscheinlichkeit arbeitslos zu bleiben bei Frauen deutlich höher als bei Männern.

Auch die Alterseffekte bestätigen gängige empirische Erfahrungen.¹⁶ So haben jüngere Arbeitslose eine geringere Verweildauer in Arbeitslosigkeit als ältere. Eine Ausnahme bilden die 56 bis 64-jährigen, die nach mehr als sechs Jahren Verweildauer in Arbeitslosigkeit durch den Übergang in Rente bzw. Vorruhestand (Nichterwerbstätigkeit) eine höhere Abgangsrate als die anderen Altersgruppen haben.

Struktureffekte werden grob über Dummyvariablen nachgebildet, die jeweils das Anfangsjahr der Arbeitslosigkeit indizieren. Auch diese Effekte sind signifikant, wobei die Größenordnung der Effekte auf einen allmählichen Anstieg der durchschnittlichen Arbeitslosigkeitsdauer über die Zeit verweist. Andere Faktoren wie der Familienstand, die Anzahl oder das Alter der Kinder, der Arbeitsamtsbezirk der Arbeitslosen oder die regionale durchschnittliche Arbeitslosenquote haben dagegen nach den vorliegenden Schätzergebnissen keinen

signifikanten Einfluß auf die Verweildauer in der Arbeitslosigkeit.

Frage nach Wirkung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen noch unbeantwortet

Die hohe Langzeitarbeitslosenquote in Ostdeutschland weist auf eine starke Verfestigung der Arbeitslosigkeit hin. Die Ergebnisse dürfen jedoch nicht im Sinne einer negativen Evaluierung arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen mißverstanden werden. Dazu ist vielmehr die Frage zu klären, wie lange eine Arbeitslosigkeitsphase ohne die Teilnahme an einer solchen Maßnahme gedauert hätte. Diesbezügliche Untersuchungen erfordern spezielle Methoden, die bislang aber noch keine eindeutigen Schlußfolgerungen zulassen.¹⁷ Daher sind weiterführende Untersuchungen notwendig.

Birgit Schultz
(bsc@iwh.uni-halle.de)

Europäische Geldpolitik: Auf Stabilitätskurs

In wenigen Tagen übernimmt die im Juni dieses Jahres gegründete Europäische Zentralbank die geldpolitischen Zügel für den Euroraum. Die Startbedingungen für die Europäische Zentralbank (EZB) sind günstig. Nicht nur haben die Euro-Währungen bereits während der Zuspitzung der Krisen in Asien und in Rußland im Sommerhalbjahr ihre Robustheit bewiesen, sondern es ist auch keine nennenswerte Inflationsbeschleunigung zu erwarten. Mit dem koordinierten Zinssenkungsschritt Anfang Dezember haben die Zentralbanken der elf EWU-Länder die erforderliche Konvergenz der kurzfristigen Zinsen weitgehend hergestellt und der durch die Asienkrise ausgelösten Eintrübung des konjunkturellen Klimas Rechnung getragen. Für 1999 läßt sich aus heutiger Sicht kein geldpolitischer Handlungsbedarf ableiten.

Die Mitte Oktober verkündete geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank beinhaltet neben einem expliziten Referenzwert für das Geldmengenwachstum auch ein explizites Infla-

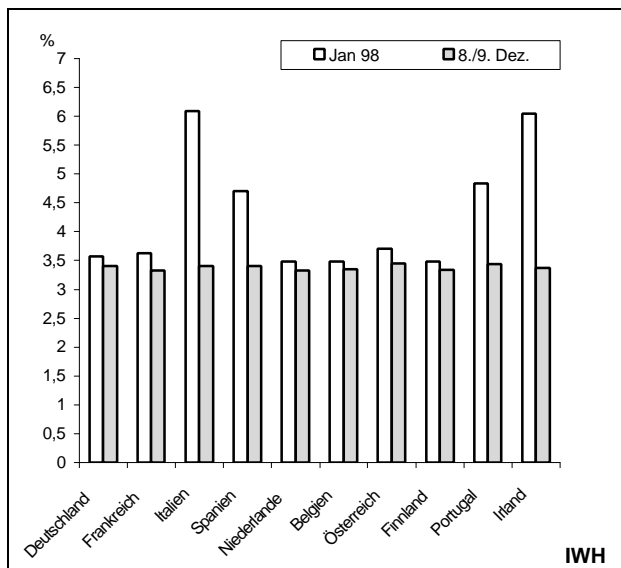
tionsziel, und die EZB wird sich bei der Beurteilung der monetären Lage an einer Vielzahl von Indikatoren orientieren. Mit diesem Ansatz wird sie der Komplexität der geldpolitischen Steuerung und des Zusammenspiels von monetärer und realer Sphäre gerecht. Eine hohe Transparenz der geldpolitischen Entscheidungen ist dabei mit Blick sowohl auf die Finanzmarktteilnehmer als auch auf die Tarifpartner erstrebenswert.

Sofern Lohnzurückhaltung geübt wird und die EZB die Spielräume eines inflationsfreien Wachstums bei der Ausgestaltung der Geldpolitik berücksichtigt, existiert im Euroraum ein Wachstumspotential, das einen längerwährenden und

¹⁶ Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft: Langzeitarbeitslosigkeit. Bonn, 1996, S. 6 f.

¹⁷ Vgl. EICHLER, M.; LECHNER, M.: An Evaluation of Public Employment Programmes in the East German State of Sachsen-Anhalt. Discussion Paper no. 9815, Volkswirtschaftliche Abteilung, Universität St. Gallen 1998. – Vgl. KRAUS, F.; PUHANI, P.; STEINER, V.: Do Public Works Programs Work? Some Unpleasant Results from the East German Experience. Discussion Paper no. 98-07. Mannheim 1997. und HÜBLER, O.: Evaluation beschäftigungspolitischer Maßnahmen in Ostdeutschland, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 216/1. Stuttgart 1997.

Abbildung 1:
Dreimonatszinsen in den EWU-Ländern im Januar und im Dezember 1998



Quellen: DRI-Datenbank; Financial Times; nationale Zentralbanken; OECD.

kräftigen Aufschwung im Anschluß an die derzeitige konjunkturelle Delle ermöglichen könnte.

Konvergenz der monetären Bedingungen in den EWU-Ländern

Durch den koordinierten Zinssenkungsschritt der Zentralbanken der elf EWU-Länder am 3. Dezember 1998 wurden die Leitzinsen in den Niedrigzinsländern, darunter Deutschland, um 0,3 Prozentpunkte und im künftigen Euroraum insgesamt um knapp 0,4 Prozentpunkte gesenkt. Der entscheidende Refinanzierungssatz befindet sich im künftigen Euroraum bei nunmehr 3 %, die Dreimonatszinsen liegen bei etwa 3,4 %.¹⁸ Mit diesem Zinsschritt haben die Zentralbanken nicht nur die erforderliche Konvergenz der kurzfristigen Zinsen herbeigeführt, sondern auch der sich infolge der Krisen in Asien, in Rußland und in Lateinamerika abzeichnenden konjunkturellen Schwäche Rechnung getragen. Da sich die Eintrübung des Geschäftsklimas schon seit Monaten abzeichnet, ist es zu begrüßen, daß der Zinsschritt bereits in diesem Jahr und nicht erst nach der offiziellen Übernahme der geldpolitischen Verantwortung durch die Eu-

¹⁸ Als einzige Ausnahme senkte Italien die Leitzinsen nicht auf das neue Konvergenzniveau, sondern schleuste den Diskontsatz lediglich von 4 % auf 3,5 % herunter.

Tabelle:

Ausgewählte monetäre Indikatoren für den künftigen Euroraum 1998

	Anstieg der Verbraucherpreise ^a (vH)	Dreimonatszinsen ^b (%)	Langfristige Zinsen ^c (%)
Januar	1,1	4,1	5,2
Februar	1,2	4,1	5,1
März	1,2	4,0	5,0
April	1,4	4,0	5,0
Mai	1,4	4,0	5,1
Juni	1,4	3,9	4,9
Juli	1,4	3,9	4,8
August	1,2	3,8	4,6
September	1,0	3,8	4,3
Oktober	1,0	3,7 ^d	4,3

^a Harmonisierter Konsumentenpreisindex (Veränderung ggü. Vorjahresmonat). – ^b Interbankenmarkt. – ^c Verzinsung von Staatsanleihen mit einer Restlaufzeit von ungefähr 10 Jahren. – ^d Berechnungen des IWH basierend auf Daten der nationalen Zentralbanken.

Quellen: Eurostat; nationale Zentralbanken; Berechnungen des IWH.

ropäische Zentralbank (EZB) vorgenommen wurde. Vor dem Hintergrund der jüngsten überspitzten Diskussion über die Unabhängigkeit der Zentralbank wurde die EZB so zudem aus der Schußlinie genommen und das Risiko einer Verunsicherung der Finanzmärkte umgangen.

Eine Gefahr für die Preisniveaustabilität geht von dem Zinsschritt nicht aus. Er steht vielmehr in Einklang mit der im Oktober verkündeten Strategie der EZB und dürfte dazu beitragen, daß die Ausweitung des Geldmengenaggregats M3¹⁹ in der Nähe des Referenzwertes in Höhe von 4,5 vH für 1999 bleibt und der Anstieg des Preisniveaus die von der EZB festgelegte mittelfristige Obergrenze von 2 vH nicht stärker als bisher unterschreitet.

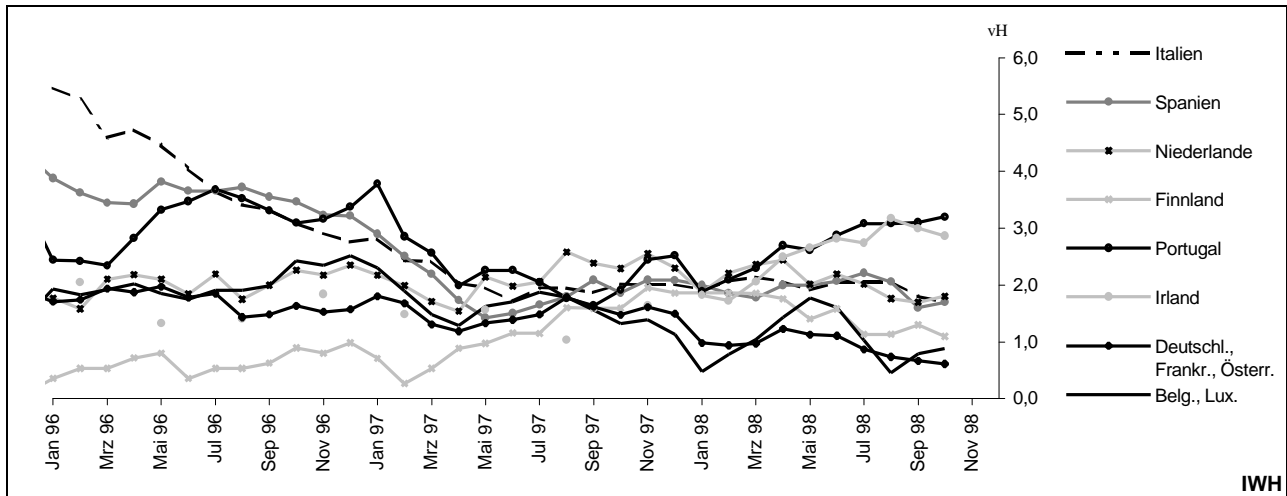
Im Euroraum insgesamt befinden sich der aktuelle Anstieg der Konsumentenpreise sowie die kurz-

¹⁹ Die von der EZB definierte Geldmenge M3 weicht von der bisherigen Bundesbankdefinition ab und entspricht eher dem Geldmengenaggregat „M3 erweitert“ der Bundesbank. Es umfaßt Bargeld, Sichteinlagen, Einlagen mit einer vereinbarten Laufzeit von bis zu zwei Jahren, Einlagen mit einer Kündigungsfrist von bis zu drei Monaten, Repogeschäfte, Schuldverschreibungen von bis zu zwei Jahren, sowie Geldmarktfondsanteile und Geldmarktpapiere (netto).

Abbildung 2:

Entwicklung der Verbraucherpreise in den EWU-Ländern 1996-1998 (nationale Abgrenzungen)

- Veränderungsrate gegenüber dem Vorjahresmonat, in vH -



Quellen: Nationale Zentralbanken; nationale Statistikämter; OECD; Berechnungen des IWH.

und langfristigen Nominalzinsen auf niedrigem Niveau; die Wechselkursrelationen sind stabil und das Geldmengenwachstum ist unter Berücksichtigung der engen Zinsspanne, die liquide Anlageformen begünstigt, verhalten. Weder von den Lohnstückkosten noch von den Einfuhrpreisen dürften im nächsten Jahr nennenswerte Beschleunigungstendenzen auf den Preisauftrieb ausgehen, und die Preiserhöhungsspielräume der Unternehmen bleiben begrenzt. Gegenüber dem US-Dollar besteht weiterhin eine leichte Aufwertungstendenz, nachdem die Euro-Währungen bereits im Verlaufe dieses Jahres unter erheblichen Schwankungen um rund 7 vH gegenüber dem US-Dollar an Wert gewonnen haben. Insgesamt stehen die monetären und realen Indikatoren in Einklang mit einem moderaten Wachstum von knapp 2,5 vH im nächsten Jahr und einem weiterhin deutlich unter 2 vH liegenden Preisniveaustieg.

Heterogenes aber ruhiges Preisklima

Der Anstieg der Verbraucherpreise liegt mit 1 vH auf einem historisch niedrigen Niveau für die Gesamtheit der Länder der künftigen EWU (vgl. Tabelle). Auch in Deutschland waren mit heute vergleichbare Inflationsraten von unter 0,8 vH während der letzten 30 Jahre nur im Zuge der konjunkturellen Abkühlung 1986-87 zu verzeichnen. Dabei wirken die Einfuhrpreise stabilisierend. Die Weltmarktpreise für Rohstoffe sind seit Ende

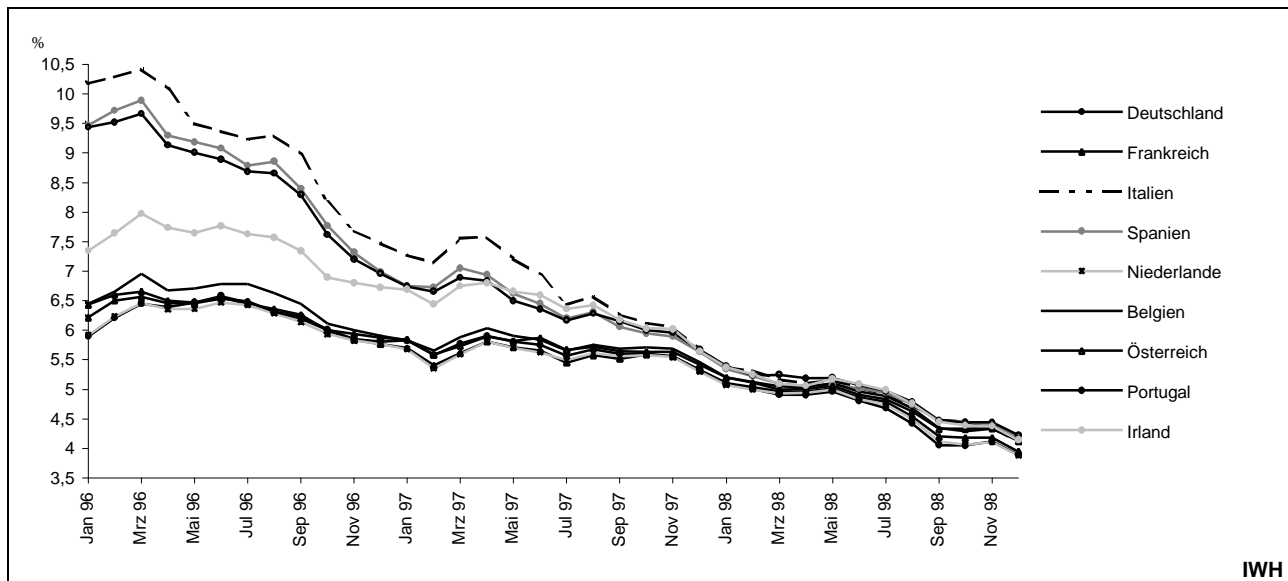
vergangenen Jahres deutlich gesunken, und die Euro-Währungen haben in jüngerer Zeit gegenüber dem US-Dollar und anderen Währungen aufgewertet. Aber auch die binnenwirtschaftlichen Komponenten des Preisniveaustiegs entwickeln sich mäßig. Zum einen sind die Lohnstückkosten stabil und sanken in Deutschland sogar, zum anderen bleibt der Preiserhöhungsspielraum der Unternehmen angesichts der erst langsam anziehenden Binnennachfrage und dem durch die Asienkrise noch intensivierten globalen Wettbewerbsdruck niedrig.

Die bestehenden Differenzen in der Inflationsentwicklung zwischen den EWU-Ländern sind in unterschiedlichem Maße auf binnen- und außenwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen. Den unteren Rand der Inflationsskala bilden Deutschland, Frankreich, Österreich, Belgien und Luxemburg mit weniger als 1 vH. Ausschlaggebend waren hier die unterdurchschnittlich steigenden bzw. sinkenden Lohnstückkosten und die infolge eines schwächeren Anstiegs des Bruttoinlandsproduktes im EWU-Vergleich geringere Auslastung des Produktionspotentials. Spanien und die Niederlande wiesen demgegenüber nicht nur eine lebhaftere wirtschaftliche Entwicklung auf, sondern wurden auch spürbarer von der Abwertung der Euro-Währungen gegenüber dem US-Dollar im Verlauf des Jahres 1997 beeinflusst. Sie befinden sich von oben kommend nunmehr mit Italien und Finnland im mittleren Bereich der Skala. Den oberen Rand bil-

Abbildung 3:

Entwicklung der Kapitalmarktzinsen in ausgewählten EWU-Ländern 1996-1998

- Renditen zehnjähriger Staatsanleihen; Monatsdurchschitte, in % -



Quelle: DRI-Datenbank.

den Portugal und Irland. Beide weisen seit Jahren ein überdurchschnittliches Wachstum auf und gehören zugleich zu den Mitgliedsländern mit dem geringsten Produktivitätsniveau innerhalb des künftigen Euroraums. Ein Teil der zu verzeichnenden Preisniveausteigerung ist hier Folge einer aufholenden Produktivitätsentwicklung und findet im Bereich nichthandelbarer Güter ohne eine deutliche Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit statt.²⁰

Zinsniveau niedrig, Zinsspanne gering

Zum Teil als Reaktion auf die im Durchschnitt gefallene Inflationsrate sind auch die Zinsen in den EWU-Ländern gesunken. Die Nominalzinsen in den EWU-Ländern befinden sich im kurz- und im

langfristigen Bereich auf einem im historischen Vergleich niedrigen Niveau. Preisbereinigt liegen die Kapitalmarktzinsen um rund einen Prozentpunkt unter dem Durchschnittswert der Bundesrepublik Deutschland der vergangenen 20 Jahre.²¹ Für sich genommen dürften die Zinsen daher anregend wirken, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß der zinsenkende Einfluß des Kapitalzustroms im Zuge der Asienkrise nur temporär wirken wird und der Durchschnittswert der berechneten Realzinsen durch ausgeprägte Phasen der Disinflationsspolitik nach oben verzerrt sein dürfte. Auch ist es möglich, daß die Kapitalrentabilität ebenfalls gesunken ist.

Den Einfluß dieser Faktoren spiegelt die Zinsspanne zwischen kurz- und langfristigen Anlagen wider, die mit rund einem halben Prozentpunkt im künftigen Euroraum äußerst eng ist und damit nicht auf einen expansiven Kurs der Geldpolitik hindeutet.

Da die geringe Zinsspanne niedrige Opportunitätskosten des Haltens liquider Anlageformen impliziert, dürfte die aktuelle Geldmengenentwicklung in den EWU-Ländern in den bisherigen Abgrenzungen die nachfragewirksame Liquiditätsentwicklung tendenziell überzeichnen. Dies gilt

²⁰ Ein kräftiger Produktivitätsanstieg kann im Bereich nicht-handelbarer Güter zu einem überdurchschnittlichen Preisanstieg führen, da die Produktivitätsfortschritte in diesem Bereich in aller Regel geringer ausfallen. (Vgl. BALASSA, B.: The Purchasing Power Parity Doctrine: A Reappraisal. Journal of Political Economy, 72, Dezember 1964, S. 584-596. – SAMUELSON, P.: Theoretical Notes on Trade Problems. Review of Economics and Statistics, 46, Mai 1964, S. 145-154). So liegt beispielsweise der Anstieg der Preise im Bereich der nichthandelbaren Güter in Portugal mit 4,5 vH deutlich über dem Preisanstieg der handelbaren Güter in Höhe von 2,6 vH (Oktober). Auch die Weltausstellung 1998 trug zum Anstieg des Preisniveaus in Portugal bei.

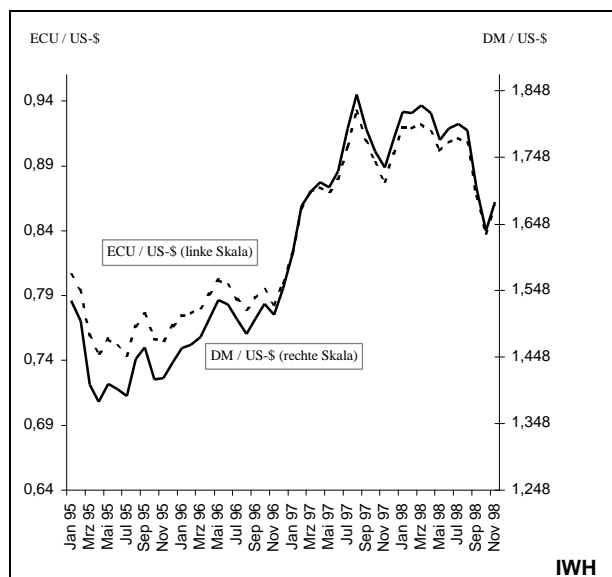
²¹ Zweijähriger, gleitender zentrierter Durchschnitt der mit dem Verbraucherpreisanstieg deflationierten Umlaufrendite auf der Basis von Monatsdurchschnitten. Die Daten für den Anstieg der Verbraucherpreise 1999 sind Prognosewerte des IWH.

nicht nur für Italien, wo Anlagen mit einer kurzen Laufzeit bis zum jüngsten Zinsschritt sogar höher verzinst wurden als längerfristige Anlagen und die national ausgewiesene Geldmenge in breiter Abgrenzung trotz verhaltener konjunktureller Entwicklung mit einer Veränderung in den vergangenen 12 Monaten von reichlich 6 vH steigt, sondern auch für Länder wie Deutschland und Frankreich. In Deutschland beispielsweise ist die längerfristige Geldkapitalbildung in den letzten 6 Monaten nahezu zum Erliegen gekommen – sie nahm saisonbereinigt mit einer Jahresrate von nur 1 vH zu. Inwieweit sich eine Überzeichnung der Entwicklung der nachfragewirksamen Liquidität in der von der EZB neu definierten Geldmenge M3 niederschlägt, kann erst nach Bereitstellung langer Reihen durch die EZB auf der Grundlage einer Analyse der Kredit- und Geldkapitalentwicklung ermittelt werden. Eine Untersuchung der Geldmengenaggregate in unterschiedlich breiten Abgrenzungen zeichnet das Bild eines gegenwärtig verhaltenen Anstiegs der nachfragewirksamen Liquidität im Euroraum.

Aufwertungstendenz der Euro-Währungen

Die Wechselkursentwicklung zwischen D-Mark bzw. ECU und US-Dollar war in den letzten Monaten in erster Linie von sich ändernden Einschätzungen der konjunkturellen Entwicklung in den EWU-Ländern und den Vereinigten Staaten sowie den erwarteten geldpolitischen Reaktionen geprägt. Der Erwartung einer konjunkturellen Abschwä-

Abbildung 4:
Entwicklung der Wechselkurse der D-Mark und der ECU zum US-Dollar 1995-1998
- Monatsdurchschnittswerte -



Quellen: Deutsche Bundesbank; Berechnungen des IWH.

chung und den bereits erfolgten Zinssenkungen in den USA stand bis vor kurzem die Erwartung eines Verharrens der EWU-Zinsen 1999 auf dem Niveau der Niedrigzinsländer gegenüber. Zu der resultierenden Abwertung des US-Dollar trugen auch die erheblichen Leistungsbilanzdefizite der Vereinigten Staaten bei. Mit der in den vergangenen Wochen zunehmenden Erwartung einer Zinssenkung auch im Euroraum – die allerdings überwiegend erst für Anfang nächsten Jahres erwartet wurde – erholte sich der US-Dollar leicht und reagierte sodann auf den koordinierten Zinsschritt in den EWU-Ländern kaum.

Geldpolitik 1999: Kein Handlungsbedarf

Weder die monetären Indikatoren noch die zu erwartende wirtschaftliche Entwicklung in den EWU-Ländern als Gesamtheit deuten für 1999 auf einen geldpolitischen Handlungsbedarf hin. Die konjunkturellen Aussichten für die Region stehen mit einem Anstieg des Bruttoinlandsproduktes von knapp 2,5 vH etwa in Einklang mit dem Zuwachs des Produktionspotentials, und in den monetären Indikatoren ist eine nennenswerte Veränderung der zur Zeit sehr moderaten Preisniveaumentwicklung weder nach oben noch nach unten angelegt. Sollte sich die Asienkrise wieder Erwarten verschärfen oder sich deutlich stärker auf die konjunkturelle Entwicklung in der EWU auswirken als hier angenommen, so wäre eine weitere Zinssenkung aus stabilitätspolitischer Sicht geboten.

Geldpolitische Strategie der Europäischen Zentralbank: Geldmengen- und Inflationsziel

Im Oktober dieses Jahres hat die Europäische Zentralbank ihre geldpolitische Strategie verkündet. Ein entscheidender Bestandteil dieser Strategie ist die numerische Präzisierung des Konzepts der Preisstabilität, zu deren Wahrung die EZB gesetzlich verpflichtet ist. Die EZB hat Preisstabilität definiert als „Anstieg des Harmonisierten Verbraucherpreisindex (HVPI) für das Euro-Währungsgebiet von unter 2 % gegenüber dem Vorjahr“ und festgelegt, daß dieses Ziel mittelfristig zu wahren sei.²² Als monetärem Indikator kommt der

²² Vgl. EUROPÄISCHE ZENTRALBANK: Eine stabilitätsorientierte geldpolitische Strategie für das ESZB“. Pressemitteilung, 13. Oktober 1998. Frankfurt/Main.

Geldmengenentwicklung eine „herausragende“ Rolle zu, die durch einen Referenzwert für das Wachstum eines monetären Aggregats unterstrichen wird. Parallel zu der Geldmengenentwicklung wird die EZB eine Vielzahl realwirtschaftlicher und finanzieller Indikatoren heranziehen, um sich ein umfassendes Bild über die künftige Preisniveauentwicklung zu machen.

Geldpolitische Strategien von Zentralbanken, die sich der Wahrung von Preisniveaustabilität verpflichtet sehen, unterscheiden sich nur graduell und in erster Linie in der Rhetorik. Von der verlautbarten Strategie der Bundesbank weicht die EZB vornehmlich dadurch ab, daß sie ein Inflationsziel explizit formuliert und erklärtermaßen neben der Geldmengenentwicklung eine umfassende Inflationsprognose zur Beurteilung der monetären Lage heranzieht. Auch die Bundesbank veröffentlichte stets den von ihr für die Folgeperiode unterstellten und damit anvisierten Preisniveauanstieg, sie tat dies indessen nur implizit bei der Formulierung ihres Geldmengenziels. Auch zog die Bundesbank eine Vielzahl realwirtschaftlicher und finanzieller Indikatoren in ihre monetäre Analyse mit ein – lediglich ihre Verlautbarungen wurden auf die Geldmengenentwicklung fokussiert. Die Unterschiede liegen hier somit primär in der Rhetorik, aber gerade in diesem wichtigen Bereich ermöglicht eine klarere und differenziertere Darstellung eine höhere Transparenz und Nachvollziehbarkeit durchgeführter bzw. unterlassener geldpolitischer Schritte.

Einer hohen Transparenz und Berechenbarkeit der EZB-Politik wirken jedoch zwei Tatbestände tendenziell entgegen: die Formulierung des Inflationsziels als Obergrenze und die fehlende Bereitschaft der EZB, ihre Inflationsprognose, an der sie die Geldpolitik orientiert, zu veröffentlichen. Insbesondere die Definition von Preisniveaustabilität durch eine Obergrenze – anstatt einer Ober- und Untergrenze – ist ökonomisch schwer zu begründen. Im Falle niedriger Inflationsraten sind es gerade die Stabilität und Vorhersehbarkeit der Preisniveauentwicklung, die die wirtschaftliche Entwicklung begünstigen und nicht das Erreichen einer möglichst niedrigen oder gar negativen Inflationsrate.²³ Da davon auszugehen ist, daß den

²³ Siehe dazu beispielsweise FISCHER, S.: Why Are Central Banks Pursuing Long-Run Price Stability?, in: Achieving Price Stability. Symposium Proceedings 1996. Federal Re-

Zentralbankratsmitgliedern diese Zusammenhänge wohl bekannt sind, ist anzunehmen, daß es sich bei dieser Formulierung um einen verbalen Kompromiß zwischen den verschiedenen Fraktionen handelt, die das Selbstverständnis der EZB als „Inflationsfalle“ unterstreichen soll. Daß die EZB deutlichen Unterschreitungen der 2-Prozent-Marke trotz der asymmetrischen Definition von Preisniveaustabilität ebenso entgegenwirken wird wie Überschreitungen, läßt sich aus Reden der Zentralbankratsmitglieder schließen²⁴ und auch der jüngste Zinsschritt in den EWU-Ländern deutet in diese Richtung.

Die mangelnde Bereitschaft der EZB, ihre Inflationsprognose zu veröffentlichen, schränkt die Transparenz der Geldpolitik zwangsläufig ein, da wesentliche Informationen, die die Grundlage geldpolitischer Entscheidungen bilden, zurückgehalten werden. Zur Verdeutlichung: Bei dieser Inflationsprognose handelt es sich nicht um den Wert, der sich nach Einschätzung der Zentralbank tatsächlich einstellen wird, sondern um den, der sich herausbilden würde, wenn die EZB untätig bliebe. Nur wenn die EZB die aktuelle Entwicklung der Bestimmungsfaktoren der Inflationsentwicklung veröffentlicht, wird ihr Handeln nachvollziehbar. Dabei geht es weniger um die Veröffentlichung eines Wertes als um eine Darlegung von Entwicklungstendenzen, auf die die EZB gegebenenfalls reagiert, um ihr Inflationsziel und damit – im Idealfall – die Inflationsprognose der Marktteilnehmer zu erreichen.

Trotz dieser Einschränkungen erscheint die geldpolitische Strategie der EZB gut geeignet zu sein, der Komplexität der geldpolitischen Steuerung gerecht zu werden. Insbesondere die Betonung weiterer wirtschaftlicher und finanzieller In-

serve Bank of Kansas City, S. 7-34. – GREENSPAN, A.: Problems of Price Measurement. Remarks at the Annual Meeting of the American Economic Association and the American Finance Association. Chicago, Illinois, 3. Januar 1998.

²⁴ So erläuterte beispielsweise der Präsident der Europäischen Zentralbank Duisenberg die EZB-Definition von Preisniveaustabilität kürzlich dahingehend, daß das darin enthaltene Wort „Preisniveauanstieg“ impliziere, daß andauernde Preisrückgänge nicht mit Preisniveaustabilität vereinbar seien. Vgl. DUISENBERG, W. F.: The stability-oriented monetary strategy of the European System of Central Banks and the international role of the euro. Vortrag vor dem Economic Club of New York, 12. November 1998 (Hervorhebung im Original, eigene Übersetzung).

diktoren neben der Geldmenge als Orientierungsgrößen der Geldpolitik dürfte die Darstellung und das Verständnis der Geldpolitik erleichtern. Zu denken ist hier nicht nur an stabilitätspolitisch unbedenkliche Abweichungen der Geldmengenentwicklung vom Referenzwert infolge von Portfolioumschichtungen, sondern auch an den Umgang mit Schocks, wie zum Beispiel dem starken Verfall der Rohstoffpreise in jüngerer Zeit, der die Inflationsrate senkt, aber als größtenteils vorübergehend eingeschätzt wird und daher keine geldpolitische Reaktion erfordert.

Auch die Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt und die Investitionstätigkeit der Unternehmen haben einen Einfluß auf eine stabilitätsgerechte Geldpolitik. Beide Faktoren bestimmen das Wachstum des Produktionspotentials maßgeblich und damit die Höhe des inflationsneutralen Geldmengenwachstums. Steigen die Investitionen deutlich oder nimmt der Lohndruck bei existierender Arbeitslosigkeit nachhaltig ab, so erhöht sich das Produktionspotential und damit auch das von der Zentralbank zu veranschlagende Geldmengenwachstum.²⁵ Angesichts einer Arbeitslosenquote von knapp 11 vH liegt im Euroraum ein Wachstumspotential brach. Es liegt in der Verantwortung der Tarifparteien, aber auch der Zentralbank, Spielräume eines inflationsfreien Wachstums zu schaffen bzw. auszuschöpfen und eine Erhöhung der Beschäftigung herbeizuführen.

Der Wechselkurs ist eine weitere bedeutende Orientierungsgröße der Geldpolitik. Er signalisiert zum einen die geldpolitische Haltung aus Sicht der Finanzmarktteilnehmer und beeinflusst zum anderen über die Einfuhrpreise die Entwicklung des Preisniveaus. Stabile Wechselkurse können die wirtschaftliche Entwicklung fördern, indem wechselkursbedingte Wettbewerbsverzerrungen verhindert und die Planungssicherheit erhöht werden können. Dies waren zwei der entscheidenden Motive für die Bildung der Europäischen Währungsunion. Daraus folgt jedoch nicht, daß stabile Wechselkurse verordnet oder durch Zentralbankinterventionen

herbeigeführt werden können. Voraussetzung für stabile Wechselkurse ist eine gleichgerichtete und nachhaltig gleichgewichtige Wirtschaftspolitik in den betreffenden Währungsräumen.²⁶ Stark divergierende Preissteigerungen im Bereich handelbarer Güter oder ausgeprägte Leistungsbilanzungleichgewichte führen über kurz oder lang zu Wechselkurskorrekturen, die mit Überreaktionen einhergehen können, aber von der Wirtschaftspolitik weder unterbunden werden können noch sollten. Die Vorschläge für eine Wechselkursstabilisierung zwischen dem Euro und dem US-Dollar zielen daher auch nicht auf eine Verteidigung ungleichgewichtiger Wechselkurse, sondern haben insbesondere einen erhöhten Grad an wirtschaftspolitischer Koordination zwischen den beiden Währungsräumen zum Ziel. Zwar nimmt die binnenwirtschaftliche Bedeutung des Wechselkurses innerhalb des Euroraums ab, da die Export- bzw. Importquote der Region nur rund 16 vH des Bruttoinlandsproduktes beträgt – im Vergleich zu rund 30 vH in der Bundesrepublik heute –, zugleich steigt jedoch die Gefahr von Wechselkurs-turbulenzen, die durch Fundamentalfaktoren nicht zu begründen sind, wenn sich der Euro als ebenbürtige internationale Anlagewährung neben dem US-Dollar etabliert. Nicht nur die Vereinigten Staaten und die EWU-Länder, sondern insbesondere auch Drittländer könnten dadurch realwirtschaftliche Einbußen erfahren. Ein Informationsaustausch im Vorfeld von geldpolitischen Entscheidungen und eine stabilitätsgerechte Wirtschaftspolitik in beiden Währungsräumen wären daher zu fordern. Vor diesem Hintergrund könnte auf Ausschläge an den Devisenmärkten mit Interventionen reagiert werden, wobei eine hohe stabilitätspolitische Reputation der Zentralbanken es ermöglichen würde, bereits durch Verlautbarungen eine deutliche Signalwirkung zu erzielen.

Silke Tober
(*sit@iwh.uni-halle.de*)

²⁵ Vgl. FISCHER, S.: Discussion. The role of demand-management policies in reducing unemployment, in: Unemployment Policy. Government Options for the Labour market. Hrsg. von D. J. Snower und G. de la Dehesa. Centre for Economic Policy Research. Cambridge University Press 1997, S. 111-115.

²⁶ Den Konflikt zwischen binnen- und außenwirtschaftlicher Stabilität bei divergierender Wirtschaftspolitik und festen Wechselkursen in den sechziger und Anfang der siebziger Jahre beschreibt Emminger eindrucksvoll aus Sicht der Deutschen Bundesbank. Vgl. EMMINGER, O.: D-Mark, Dollar, Währungskrisen. Erinnerungen eines ehemaligen Bundesbankpräsidenten. Deutsche Verlags-Anstalt. Stuttgart 1986, 480 S.

Zur Situation der kommunalen Infrastrukturinvestitionen in Ostdeutschland

*Die Infrastrukturinvestitionen der ostdeutschen Kommunen sind seit 1992 stark rückläufig. Da die Bereitstellung eines Großteils der öffentlichen Infrastruktur in der Hand der Kommunen liegt, sind aus diesem Grund Verwerfungen für den wirtschaftlichen Aufholprozeß der neuen Länder zu befürchten. Die Ursachen hierfür sind nach wie vor entwicklungsrelevante Infrastrukturdefizite in Ostdeutschland, die nicht nur in der Quantität, sondern auch in der Qualität der Infrastruktureinrichtungen bestehen.*²⁷

Eine Analyse des Einflusses der kommunalen Finanzen auf die Investitionen zeigt, daß der Rückgang der Investitionen vor allem durch die Bedrohung der Schuldendienstfähigkeit Mitte der 90er Jahre verursacht worden ist. Im Zuge der notwendigen Haushaltskonsolidierung haben die Kommunen ihre Investitionen trotz steigender Einnahmen eingeschränkt.

Gleichzeitig ist die Investitionsstruktur durch die Zuweisungen der Länder, die die wichtigste Finanzierungsquelle für die Investitionen darstellen, nicht immer optimal beeinflußt worden. Die Ergebnisse der Analyse deuten darauf hin, daß zweckgebundene Zuweisungen die Investitionsentscheidungen zu stark in Richtung Neuinvestitionen verzerrt haben. Hierin ist eine Ursache für die aktuellen Defizite bei der Infrastrukturqualität zu sehen. Für die zukünftige Förderpolitik wird daher vorgeschlagen, zweckgebundene Zuweisungen nach Möglichkeit durch Zuweisungen zur freien investiven Verwendung zu ersetzen. Hierdurch ließe sich trotz knapper Haushaltsmittel eine Verbesserung der kommunalen Infrastrukturausstattung erreichen.

Infrastrukturausstattung begünstigt wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland

Die Investitionen der ostdeutschen Kommunen sind seit 1992 von 18,7 Mrd. DM auf 13,3 Mrd.

DM im Jahr 1997 gesunken. Diese Entwicklung ist zwar auch in Westdeutschland zu beobachten, in Ostdeutschland gibt sie aber besonderen Anlaß zur Sorge, da die Infrastruktur einen wichtigen Faktor für den Aufholprozeß der ostdeutschen Wirtschaft darstellt.²⁸ Durch die sinkenden kommunalen Investitionen könnte sich die im Verhältnis zu anderen Regionen unzureichende Ausstattung an Infrastruktur verfestigen und so zu einem dauerhaften Hemmnis für die wirtschaftliche Entwicklung Ostdeutschlands werden.²⁹

Bereits eine Gegenüberstellung der Neuausstattung an kommunaler Infrastruktur und der unternehmerischen Wertschöpfung deutet darauf hin, daß ein enger Zusammenhang zwischen beiden Größen besteht (vgl. Abbildung 1). Dieser enge Zusammenhang ist dagegen in entwickelten Volkswirtschaften mit hoher Ausstattung an Infrastruktur oftmals nicht mehr nachweisbar.³⁰

Die hohe Bedeutung der kommunalen Infrastruktur für die wirtschaftliche Entwicklung in Ostdeutschland läßt sich auch mit den Ergebnissen ökonometrischer Verfahren belegen. So zeigen durchgeführte Granger-Kausalitätstests, daß die Infrastruktur die Wertschöpfung in der ostdeutschen Wirtschaft positiv beeinflußt.³¹ Demnach

²⁸ Zur Entwicklung des Infrastrukturausbaus vgl. DIETRICH, V.; RAGNITZ, J.; ROTHFELS, J. u.a.: Wechselbeziehungen zwischen Transfers, Wirtschaftsstruktur und Wachstum in den neuen Bundesländern. IWH-Sonderheft 1/1998. Halle 1998, S. 166 ff.

²⁹ Dies folgt beispielsweise aus Modellen endogenen Wachstums mit Pfadabhängigkeiten, vgl. z.B. BARRO, R. J.: Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth, in: Journal of Political Economy, Vol. 98, Nr. 5, 1990, S. 103-125.

³⁰ Vgl. PFÄHLER, W.; HOFMANN, U.; LEHMANN-GRUBE, U.: Does Extra Public Infrastructure Matter? An Appraisal of Empirical Literature, in: Finanzarchiv N.F. 53, 1997, S. 68-112.

³¹ Die genauen Ergebnisse der angewandten empirischen Tests finden sich bei SNETLING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: a.a.O., Kap. 4. Zur Anwendung der Granger-Kausalitätstests. – Vgl. SCHLAG, C. H.: Die Kausalitätsbeziehung zwischen der öffentlichen Infrastrukturausstattung und dem Wirtschaftswachstum in der Bundesrepublik Deutschland, in: Konjunkturpolitik, Jg. 43, 1997, S. 82-106, und SEITZ, H.: Public Infrastructure Capital, Employment and Private Capital Formation, in: OECD (Hrsg.): The OECD Job Study: Investment, Productivity and Employment. Paris 1995, S. 136 ff.

²⁷ Der Artikel basiert auf dem Gutachten, das im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft angefertigt wurde. Vgl. SNETLING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: Stand und Entwicklung der kommunalen Investitionshaushalte in den neuen Ländern unter besonderer Berücksichtigung der wirtschaftsnahen Infrastruktur. IWH-Sonderheft 3/1998, Halle 1998.

Tabelle 1:

Schäden am Trinkwasser- und Gasleitungsnetz in Halle (Saale) und Karlsruhe

	Rohrschäden (Anzahl)		Wasserverluste in vH der abgegebenen Wassermenge		Störungen im Gasleitungsnetz (Anzahl)	
	Halle	Karlsruhe	Halle	Karlsruhe	Halle	Karlsruhe
1991	-	-	-	-	2.132	274
1992	999	212	36,4	3,8	2.056	321
1993	1.176	216	31,8	3,1	2.884	316
1994	781	170	30,8	3,7	3.795	303
1995	1.491	184	23,4	3,4	2.631	415
Gesamt	4.447	784	-	-	13.498	1.629

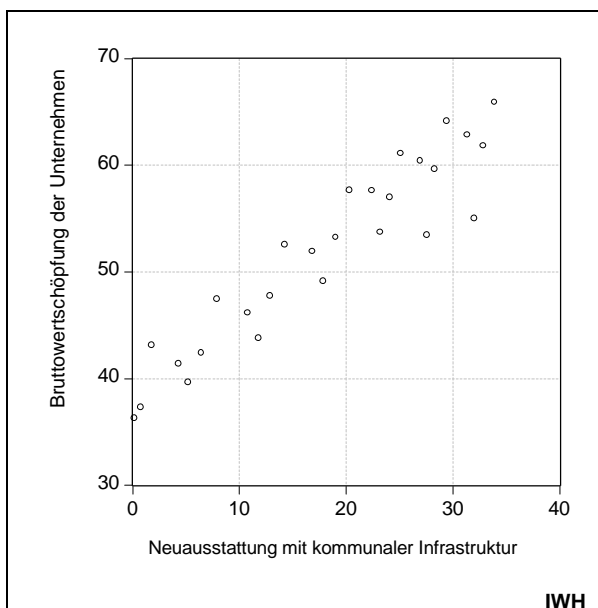
Quelle: Hallesche Wasser und Abwasser GmbH; Energieversorgung Halle GmbH; Stadtwerke Karlsruhe.

stellt die kommunale Infrastruktur eine wichtige Rahmenbedingung für den unternehmerischen Produktionsprozeß in Ostdeutschland dar, von der positive Produktivitätseffekte ausgehen.

Abbildung 1:

Neuausstattung mit kommunaler Infrastruktur^a und Bruttowertschöpfung des Unternehmenssektors^b in Ostdeutschland

- in Mrd. DM -



^a In der Darstellung werden Wertepaare von Infrastruktur und Wertschöpfung für die Vierteljahre zwischen 1991 und 1997 abgetragen. Die Infrastrukturausstattung entspricht Kapitalbeständen, die aus den Investitionen der vierteljährlichen kommunalen Kassenstatistik ermittelt wurden. Zur Berechnung des Infrastrukturkapitalstocks vgl. Snelling, M.; Schumacher, C.; Komar, W.; Franz, P.: a.a.O., Kap. 4 und zur Methodik Hofmann, U.: Produktivitätseffekte der öffentlichen Infrastruktur: Meßkonzepte und empirische Befunde für Hamburg, Hamburg 1996, S. 65 ff. – ^b Unternehmen ohne Wohnungsvermietung.

Quellen: Statistisches Bundesamt: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung, Vierteljährliche Kassenstatistik der Kommunen; Berechnungen des IWH.

Defizite bei der Infrastrukturqualität

Ein zentrales Problem der ostdeutschen Infrastruktur besteht vor allem hinsichtlich ihrer Qualität. Qualitative Mängel von Infrastruktureinrichtungen führen zu hoher Schadensanfälligkeit und zu einer hohen Zahl von Havarien. Dies läßt sich durch einen Vergleich einer ost- mit einer westdeutschen Stadt veranschaulichen. In Tabelle 1 werden Infrastrukturschäden für die nach Einwohnern gleich großen Partnerstädte Halle (Saale) und Karlsruhe verglichen.³² Danach traten in der Stadt Halle (Saale) aufgrund des maroden Erhaltungszustandes der Rohrleitungsnetze im Zeitraum von 1992 bis 1995 etwa 4.450 Rohrschäden im Trinkwassernetz auf und lagen damit etwa fünfmal so hoch wie in der Partnerstadt. Die Wasserverluste gingen zwar im gleichen Zeitraum von 36,4 vH auf 23,4 vH zurück, überstiegen aber den Karlsruher Wert immer noch um das Siebenfache. Im Gasleitungsnetz waren von 1991 bis 1995 mit knapp 13.500 Störungen sogar etwa achtmal so viele Reparatüreinsätze erforderlich.

Darüber hinaus scheinen Engpässe für die wirtschaftliche Entwicklung vor allem vom schlechten Zustand des kommunalen Straßennetzes auszugehen. Dies hat eine bei der ostdeutschen Industrie und bei den ostdeutschen Kommunen durchgeführte Umfrage ergeben. So sehen etwa 40 vH der ostdeutschen Industrieunternehmen die Instandsetzung der Regional- und Gemeindestraßen als hoch

³² Vgl. FRANZ, P.: Probleme infrastruktureller Erneuerung in ostdeutschen Großstädten – das Beispiel Halle (Saale), in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/1996, S. 13-17, sowie SNELLING, M.; SCHUMACHER, C.; KOMAR, W.; FRANZ, P.: a.a.O., Kap. 5.

Tabelle 2:

In welchen Bereich der kommunalen Infrastruktur sollte in den nächsten Jahren mit hoher Priorität investiert werden?^a

- in vH der Befragungsteilnehmer^b -

	Aus Sicht der...	
	Industrie	Kommunen
Straßeninstandsetzung	42,1	68,4
Straßenneubau	22,1	55,4
Soziale Einrichtungen	21,4	13,0
Stadterneuerung	20,3	56,1
Freizeiteinrichtungen	16,6	8,9
Schulen	13,9	48,2
Gewerbegebiete	7,6	15,8

^a Die Befragungsteilnehmer konnten die Attribute „Hohe Priorität“, „Mittlere Priorität“ und „Geringe Priorität“ vergeben. – ^b Befragt wurden alle 105 ostdeutschen Städte mit mehr als 20.000 Einwohnern sowie 443 Industrieunternehmen. Die Rücklaufquote betrug bei den Kommunen 54 vH, bei den Unternehmen 67 vH.

Quelle: IWH-Kommunalumfrage und Industriebefragung vom Januar 1998.

prioritär an. Diese Sicht wird von den Kommunen geteilt, die der Instandsetzung von Gemeinde- und Regionalstraßen ebenfalls die höchste Investitionspriorität beimessen (vgl. Tabelle 2).³³

In allen anderen Bereichen der kommunalen Infrastruktur werden die Defizite vor allem aus Sicht der Industrie als weniger gravierend empfunden. Hier wird nur noch von weniger als 25 vH der Industrieunternehmen ein vorrangiger Investitionsbedarf gesehen.³⁴

Ursache für die aktuell noch bestehenden Defizite bei der Infrastrukturausstattung ist – neben technischen Restriktionen, die den schnellen Aufbau eines neuen Infrastrukturkapitalstocks behindern – vor allem die Finanzsituation der Kommunen. Im folgenden wird der Frage nachgegangen, welche Determinanten der Finanzsituation in den ostdeutschen Kommunen für die kommunalen Investitionsentscheidungen ausschlaggebend waren.

³³ Bei der Umfrage wurde der Bereich der netzgebundenen Ver- und Entsorgungsinfrstruktur nicht berücksichtigt, da dieser zumeist in der Verantwortung kommunaler Unternehmen liegt, die hier nicht befragt wurden.

³⁴ Daß die Kommunen hier – wie aus Tabelle 2 ersichtlich – zum Teil eine andere Auffassung vertreten, liegt daran, daß der Investitionsbedarf aus Sicht der Kommunen nicht allein durch Engpässe bei der wirtschaftlichen Betätigung entsteht, sondern auch dadurch, daß z.B. von der Bevölkerung geäußerte Bedürfnisse und bestimmte rechtliche Normen erfüllt werden müssen.

Investitionsentwicklung und Finanzausstattung

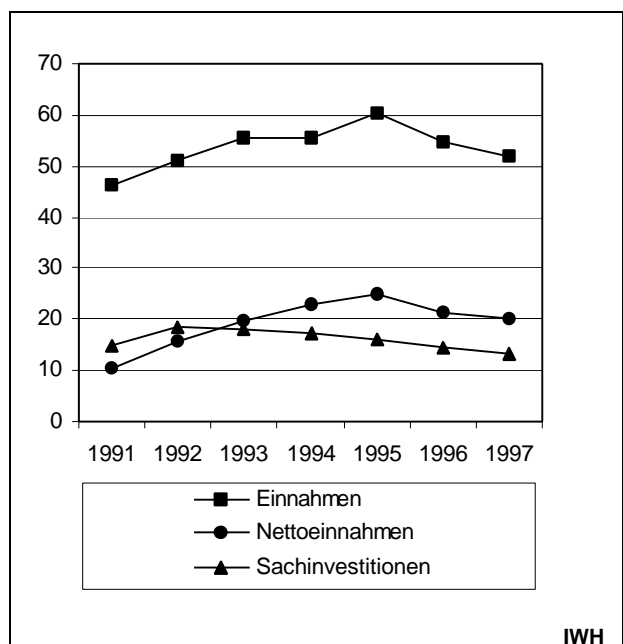
Wie Abbildung 2 zeigt, besteht augenscheinlich kein direkter Zusammenhang zwischen kommunalen Einnahmen und kommunalen Investitionen. Die gesamten Einnahmen der Kommunen in den neuen Ländern sind zwischen 1992 und 1995 um 18 vH gestiegen, die Nettoeinnahmen – also die Einnahmen der Kommunen abzüglich der Zahlungen von Bund und Ländern – haben sogar um 58 vH zugenommen. Hingegen sind die kommunalen Investitionen seit 1992 rückläufig. Erst seit 1996 zeigt sich eine parallele Entwicklung zwischen Einnahmen und Investitionen.

Die zeitweise gegenläufige Entwicklung von Einnahmen und Investitionen ist zum einen ausgabenseitig bestimmt. Von 1992 bis 1995 sind die von den Kommunen nicht beeinflussbaren Sozialhilfeausgaben um gut 4,4 Mrd. DM gestiegen – eine Zunahme doppelt so hoch wie der Rückgang der Sachinvestitionen in diesem Zeitraum. Diese zusätzliche Ausgabenbelastung kann den Rückgang der Investitionen aber nur unzureichend erklären, da die Einnahmen zumindest bis 1995 weitaus kräftiger zugenommen haben.

Abbildung 2:

Einnahmen, Nettoeinnahmen^a und Sachinvestitionen der ostdeutschen Kommunen

- in Mrd. DM -



^a Die kommunalen Nettoeinnahmen ergeben sich als Einnahmen abzüglich der Zahlungen der übergeordneten Körperschaftsebenen.

Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

Tabelle 3:
Kennzahlen zur Tragfähigkeit der ostdeutschen Kommunalhaushalte
- in vH -

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Kreditfinanzierungsquote ^a	30,4	32,7	24,0	18,3	10,2	13,1
Schuldenquote ^b	5,4	7,3	8,9	9,3	9,5	9,5
Primärdefizitquote ^c	2,53	1,11	1,11	0,02	0,20	0,28
Erforderliche Primärdefizitquote ^d	0,03	0,03	0,03	0,04	0,04	0,05
Primäre Budgetlücke ^e	2,51	1,09	1,07	-0,03	0,15	0,23
Primäre Budgetlücke in Mrd. DM	6,66	3,51	3,92	-0,11	0,64	1,01

^a Nettokreditaufnahme in vH der Sachinvestitionen. – ^b Schuldenstand in vH des Bruttoinlandsprodukts. – ^c Primärdefizit in vH des Bruttoinlandsprodukts. – ^d Die zur Stabilisierung der Schuldenquote erforderliche Primärdefizitquote p^* ergibt sich aus der Formel $p^* = -[(i - g)/(1 + g)] \cdot d_{t-1}$, wobei i die effektive Verzinsung der Schulden, g die Wachstumsrate des Bruttoinlandsprodukts und d_{t-1} die Schuldenquote des Vorjahres bezeichnet. Vgl. Deutsche Bundesbank: Die Entwicklung der Staatsverschuldung seit der deutschen Vereinigung, in: Monatsberichte der Deutschen Bundesbank, März 1997, S. 31. Angenommen wurde ein nominales Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in Ostdeutschland von 5 vH und eine effektive Verzinsung der kommunalen Schulden mit 4,5 vH. – ^e Die primäre Budgetlücke ergibt sich als Differenz der erforderlichen Primärdefizitquote zur tatsächlichen Primärdefizitquote.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Berechnungen des IWH.

Bedrohte Schuldendienstfähigkeit verursachte Investitionsrückgang

Der Rückgang der Finanzierungsspielräume liegt vielmehr darin begründet, daß die Kommunen im gleichen Zeitraum die Kreditfinanzierungsquote der Investitionen stark einschränken mußten, um eine drohende Zins-Schulden-Spirale mit einhergehendem Verlust der Schuldendienstfähigkeit abzuwenden.

Die Schuldendienstfähigkeit ist das entscheidende Kriterium, nach welchem den Kommunen die Aufnahme von Krediten für Investitionen von der Kommunalaufsicht genehmigt werden. Über die Genehmigungspraxis liegen im einzelnen zwar keine Daten vor, ein Blick auf die Primärdefizite³⁵ der Kommunen legt aber nahe, daß diese Mitte der 90er Jahre erheblich restriktiver geworden sein dürfte.

Wie aus Tabelle 3 abgelesen werden kann, gingen die hohen Kreditfinanzierungsquoten von über 30 vH während des „Investitionsbooms“ mit Primärdefizitquoten von 1 bis 2 vH des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts einher. Bei einem Primärdefizit reichen die Einnahmen nicht aus, um zusätzlich zu den Primärausgaben auch die Zinsen für die aufgenommenen Kredite zu bezahlen. Um die in einer solchen Situation angelegte Dynamik einer Zins-Schulden-Spirale zu stoppen, muß die

Kreditaufnahme soweit eingeschränkt werden, daß der Primärsaldo ausreicht, um den Schuldenstand zu stabilisieren – die kommunalen Haushalte also „tragfähig“ sind.

Legt man eine durchschnittliche Wachstums- erwartung des ostdeutschen Bruttoinlandsprodukts von nominal 5 vH zugrunde, beträgt die für eine Tragfähigkeit erforderliche Primärdefizitquote der Kommunalhaushalte etwa 0,04 vH des Bruttoinlandsprodukts. Hiervon waren die ostdeutschen Kommunen bis 1995 weit entfernt, wie die sogenannte primäre Budgetlücke zeigt. Diese entspricht dem Unterschied zwischen dem tatsächlichen Primärdefizit und dem Primärdefizit, das für eine Stabilisierung des Schuldenstandes erforderlich ist und hat bis 1995 3 bis 4 Mrd. DM betragen. Die Kommunalaufsicht dürfte daher veranlaßt gewesen sein, die Kreditaufnahme der Kommunen stark zu beschränken.

1995 war den Kommunen die Wiederherstellung der Schuldendienstfähigkeit dann weitgehend gelungen, seitdem hat sich die Schuldenquote auf dem Niveau von rd. 9,5 vH stabilisiert.

Die Zuweisungspolitik der Länder

Neben der allgemeinen Finanzausstattung kommt aber auch der Art der Mittelzuteilung an die Kommunen besondere Bedeutung für die kommunalen Investitionsentscheidungen zu. Diese manifestiert sich vor allem in der Zuweisungspolitik

³⁵ Das Primärdefizit errechnet sich aus dem Gesamtdefizit abzüglich der Zinszahlungen.

der Länder, die ihren Kommunen Mittel häufig nicht zur freien Verwendung zuweisen, sondern die Zuweisungen an die Verwendung für investive Zwecke binden. 48 vH aller kommunalen Investitionen in den neuen Ländern werden über solche Zuweisungen finanziert.³⁶

Mittels dieser „Politik der goldenen Zügel“ versuchen die Länder, das Investitionsniveau der Kommunen zu erhöhen sowie Investitionen in bestimmte Bereiche zu lenken, in denen aus Sicht der Länder besonderer Investitionsbedarf besteht. Dabei können grob zwei Formen von Finanzzuweisungen unterschieden werden: Erstens investive Schlüsselzuweisungen oder pauschale Zuweisungen für investive Zwecke, die jeweils zur freien investiven Verwendung in die Investitionshaushalte fließen; zweitens zweckgebundene Zuweisungen, die ausdrücklich nur für bestimmte Investitionszwecke verwendet werden dürfen und die in der Regel einen Eigenanteil der Kommunen vorsehen.³⁷

Die erste Kategorie von Zuweisungen kann als Pflichtzuführung vom Verwaltungshaushalt in den Vermögenshaushalt interpretiert werden. Diese beeinflusst lediglich das Investitionsniveau, da die Kommunen dazu gezwungen werden, einen durch die investive Bindung definierten Mindestteil der Einnahmen für investive Zwecke zu verwenden.

Die zweite Kategorie – zweckgebundene Investitionszuweisungen mit Eigenanteil – beeinflussen

sowohl das Investitionsniveau als auch die Struktur der Investitionen. Diese Art von Zuweisungen wird vor allem im Rahmen von Förderprogrammen wie der Gemeinschaftsaufgabe zur „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ verteilt. Ein Einfluß auf das Investitionsniveau entsteht dadurch, daß das relative Preisverhältnis zwischen konsumtiver und investiver Mittelverwendung beeinflusst wird. Die Kommunen können auf diese Weise zu zusätzlichen Investitionen ermuntert werden, da sie für eine Einheit Konsumverzicht zusätzliche Mittel für Investitionen erhalten. Gleichzeitig wird die Investitionsstruktur beeinflusst, da geförderte Investitionsprojekte für die Kommunen gegenüber nicht geförderten Projekten günstiger werden.

Zuweisungen und Investitionsstruktur

Nach den Ergebnissen der bei den ostdeutschen Kommunen durchgeführten Umfrage ist der Einfluß zweckgebundener Zuweisungen auf die Investitionsstruktur hoch. 63 vH der Kommunen messen der Schwerpunktsetzung einzelner Programme einen starken Einfluß auf ihre Investitionsentscheidungen bei (vgl. Tabelle 4). Ebenfalls starke Bedeutung hat nach Ansicht der Kommunen die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben (70 vH) und der Erneuerungsbedarf bzw. Erhaltungszustand bestehender Einrichtungen (60 vH), während der interkommunale Standortwettbewerb oder die Beeinflussung des Steueraufkommens der Kom-

Tabelle 4:

Die Entscheidung darüber, in welche Bereiche Ihre Kommune investiert, hängt ab von vielen verschiedenen Faktoren. Welchen Einfluß haben die folgenden Faktoren Ihrer Meinung nach?

- in vH -

	Starker Einfluß	Mittlerer Einfluß	Kein oder geringer Einfluß
Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben	70,2	26,3	3,5
Schwerpunktsetzung einzelner Förderprogramme (Wofür gibt es Mittel?)	63,2	33,3	3,5
Förderquote einzelner Programme	57,1	35,7	7,1
Erneuerungsbedarf bzw. marode Substanz bestehender Einrichtungen, Einsparung von Instandhaltungskosten	59,6	33,3	7,0
Der Wettbewerb oder Vergleich mit anderen Kommunen	1,8	25,0	73,2
Auswirkung der Investition auf das zukünftige Steueraufkommen der Kommune	28,6	46,4	25,0

Quelle: IWH-Kommunalumfrage vom Januar 1998.

mune nur wenig Einfluß auf die Investitionsstruktur zu haben scheint.

Der Einfluß zweckgebundener Zuweisungen auf die Investitionen hängt dabei stark von der Förderquote der jeweiligen Programme ab. So geben 46,2 vH der befragten Kommunen an, Fördermittel nicht in Anspruch genommen zu haben, wenn die Förderquote unterhalb von 30 vH lag. Dieser Anteil reduziert sich bei Programmen mit einer Förderquote von mehr als 75 vH auf 12 vH der befragten Kommunen.

Um die Kommunen mit Hilfe zweckgebundener Zuweisungen zu zusätzlichen Investitionen zu bewegen, muß daher wohl eine hohe Förderquote vorgesehen sein. Dabei ist allerdings unklar, ob die schwache Neigung zur Co-Finanzierung verursacht ist durch die Finanzsituation der Kommunen oder die im Vergleich zu den Prioritäten der Förderpolitik unterschiedlichen kommunalen Präferenzen. Zwar geben die Kommunen in der Umfrage an, die Mittel zur Co-Finanzierung „aufgrund der schlechten Finanzsituation“ nicht aufgebracht zu haben. Gleichzeitig nennen aber über 80 vH der befragten Kommunen zumindest bedingt unterschiedliche Präferenzen („nicht bedarfsgerechte Förderung“) als Grund für die Nicht-Inanspruchnahme von Fördermitteln.

Intertemporale Verzerrung durch Zuweisungen problematisch

Der in Tabelle 4 von den Kommunen angegebene starke Einfluß der Fördergelder auf die Inve-

stitionsstruktur stellt scheinbar einen Widerspruch zum dort ebenfalls erkennbaren hohen Einfluß kommunaler Pflichtaufgaben dar. Wenn die Erfüllung kommunaler Pflichtaufgaben für die Investitionsentscheidungen dominant ist, müßte eigentlich vermutet werden, daß die Förderpolitik nur Mitnahmeeffekte auslöst, so daß die Fördergelder Investitionen finanzieren, die ohnehin getätigt worden wären.

Dieser Widerspruch läßt sich damit erklären, daß der Einfluß der zweckgebundenen Zuweisungen auf die Investitionsstruktur vor allem darin besteht, die Investitionsentscheidungen intertemporal zu verzerren. Das bedeutet, daß Investitionen vorgezogen oder verschoben werden, je nachdem, für welchen Bereich gerade Fördermittel zur Verfügung stehen.

Da die Kommunen gleichzeitig angeben, daß der Erhaltungszustand kommunaler Einrichtungen hohe Bedeutung für die strukturelle Investitionsentscheidung hat, ist diese durch die Förderpolitik ausgelöste intertemporale Verzerrung problematisch.

So würde beispielsweise eine Kommune nach dem Kriterium „Erhaltungszustand“ Investitionsprojekte immer dann als prioritär einstufen, wenn sie hinsichtlich der Einsparung von Instandhaltungskosten das günstigste Nutzen/Kosten-Verhältnis aufweisen. Die Förderpolitik kann diese Prioritätenskala jedoch verändern, da die Nutzen/Kosten-Relation unterschiedlicher Investitions-

Tabelle 5:

Wenn Sie in der Vergangenheit Fördergelder nicht beansprucht haben, welches war der Grund?

- in vH -

	trifft zu	trifft bedingt zu	trifft nicht zu
Die Mittel zur Co-Finanzierung konnten aufgrund der schlechten Finanzsituation nicht aufgebracht werden bei Programmen mit...			
... einer Förderquote bis 30 vH	46,2	15,4	38,5
... einer Förderquote 30 bis 75 vH	25,5	33,3	41,2
... einer Förderquote über 75 vH	12,0	22,0	66,0
Der vorgegebene Förderzeitraum war zu kurz für die Realisierung des Vorhabens, eine Übertragung der Mittel in folgende Haushaltsjahre war nicht möglich	27,8	33,3	38,9
Die Förderpolitik war nicht bedarfsgerecht, unsere Kommune hatte andere Prioritäten	27,8	53,7	18,5

projekte zusätzlich dadurch beeinflußt wird, für welche Bereiche Fördermittel zur Verfügung stehen. Auf diese Weise können sich eigentlich dringend notwendige Instandsetzungen unnötig verzögern, während gleichzeitig Neuinvestitionen getätigt werden, die ohne Einfluß der Förderpolitik aus Sicht der Kommunen als weniger vordringlich eingestuft worden wären.

Wirtschaftspolitische Implikationen

Vor dem Hintergrund des Rückgangs der kommunalen Investitionen und bestehenden Defiziten bei der Infrastrukturqualität stellt sich die Frage nach wirtschaftspolitischen Möglichkeiten, diesem Prozeß entgegenzusteuern.

Ein Weg könnte sein, zusätzliche Mittel für kommunale Investitionen bereitzustellen. Eine Erhöhung der Nettokreditaufnahme erscheint in Anbetracht hoher struktureller Defizite allerdings nicht als angemessen. Eher können sich finanzielle Spielräume durch Einsparungen bei den im Ost-West-Vergleich überhöhten öffentlichen Personalausgaben eröffnen, wenngleich diese kurzfristig nur bedingt disponibel sind.

Eine Verbesserung der Infrastruktursituation läßt sich aber auch bei gegebenen Haushaltsmitteln durch strukturelle Änderungen der Förderpolitik erreichen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Defizite in der Infrastrukturqualität sowie der durch die Förderpolitik ausgelösten Verzerrungen der kommunalen Investitionsentscheidungen hin zu Neuinvestitionen lassen sich hierzu zwei Schlußfolgerungen ziehen:

1. Die Förderung der kommunalen Investitionen mittels zweckgebundener Investitionszuweisungen sollte auf die Bereiche „Straßeninstandsetzung“ und „Straßenbau“ konzentriert werden.
2. Alle übrigen Zuweisungen und Zuschüsse sollten nach Möglichkeit zur freien investiven Verwendung, d.h. ohne detaillierte Zweckbindung und ohne die Erfordernis einer Co-Finanzierung, in die Investitionshaushalte der Kommunen fließen.

Die Konzentration zweckgebundener Transfers auf den Straßenbau rechtfertigt sich damit, daß dieser Bereich nach wie vor einen Engpaß für die wirtschaftliche Entwicklung in den neuen Ländern darstellt, so daß Investitionen im Straßenbau nicht

nur die Kommune selbst, sondern die Wirtschaft der ganzen Region beeinflussen.

In allen übrigen Bereichen dürfte der Einfluß auf die regionale Wirtschaftsentwicklung jedoch nicht so eindeutig sein, daß die Investitionsentscheidungen den Kommunen nicht selbst überlassen werden könnten. Hier spricht die Problematik, die durch die intertemporale Verzerrung der Investitionsentscheidungen entsteht, eher für eine Zuweisung von Mitteln zur freien investiven Verwendung.

Dadurch würde man zusätzlich dem Ziel eher gerecht, das Niveau der kommunalen Investitionen zu erhöhen, da die Neigung der Kommunen zur Co-Finanzierung von Fördermitteln gering ist. Werden die Mittel statt dessen ohne detaillierte Zweckbindung bei gleichzeitiger Beibehaltung der Bindung an investive Verwendung vergeben, läßt sich leichter ein Effekt auf das Niveau der Investitionen erreichen. Auf diese Weise könnte trotz stagnierender Haushaltsmittel die Ausstattung der ostdeutschen Kommunen mit Infrastruktur verbessert werden.

*Martin Snelting
Christian Schumacher
Peter Franz*

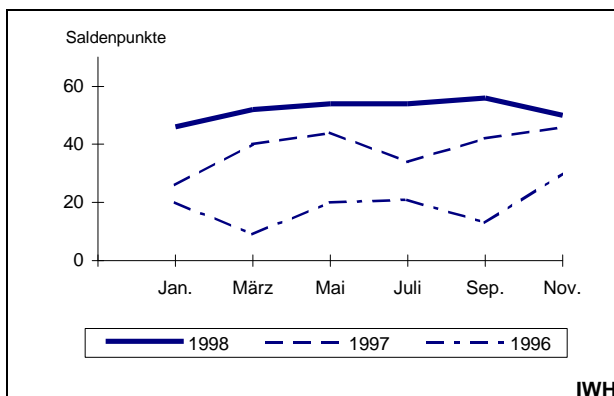
Eintrübung des Geschäftsklimas im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe

Nach einem Höhenflug von fast zwei Jahren hat sich die *Geschäftslage* im ostdeutschen Verarbeitenden Gewerbe im November eingetrübt. Laut Industrie-Umfrage des IWH beurteilten die rund 300 befragten Unternehmen ihre laufenden Geschäfte im November weniger günstig als im Frühjahr und Sommer dieses Jahres. Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen fiel auf einen Skalenwert von 50 Punkten. Gegenüber der vorangegangenen Umfrage im September entspricht das einem Rückgang von 6 Punkten, der Saldo liegt aber immer noch um 4 Punkte über dem Stand im Vorjahr. Der Anteil der Unternehmen mit dem eindeutigen Urteil „gut“

Selbsteinschätzung bisher nur geringfügig berührten. So spricht vieles dafür, daß die Dämpfung indirekt über die betroffenen westdeutschen Exporteure kommt, mit denen die ostdeutschen Hersteller infolge der Vorleistungsverflechtung verbunden sind.

Nachdem die Unternehmen bereits in der vorangegangenen Umfrage ihre *Geschäftsaussichten* skeptischer beurteilt hatten, ist es im November zu einem regelrechten Einbruch gekommen. Zwar überwiegen mit sieben von zehn Unternehmen immer noch die Optimisten und es dominieren nach wie vor die Unternehmen, die ihre Geschäftsaus-

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -

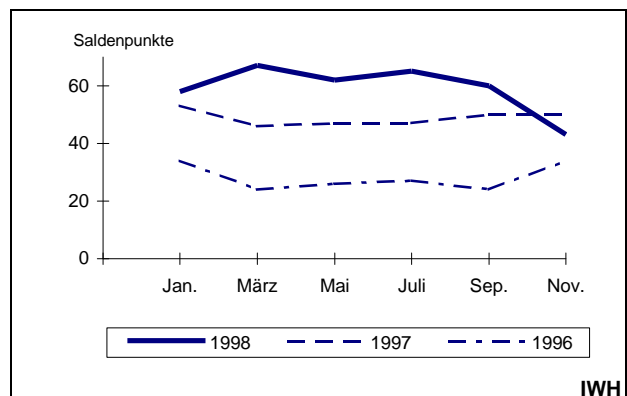


Quelle: IWH-Industrienumfragen

oder „schlecht“ blieb nahezu konstant. Auffallend ist die Verlagerung innerhalb des Unscharfereichs von „eher gut“ zu „eher schlecht“. Besonders kleinere Unternehmen mit weniger als 50 Beschäftigten zeigten sich merklich unzufriedener mit ihren Geschäften.

Während die Hersteller von Investitions-, Ge- und Verbrauchsgütern ihre Lage gleichbleibend gut einschätzten, geht die Eintrübung auf das Konto der Vorleistungsgüterproduzenten. Verantwortlich dafür sind weniger die Verluste im Bereich der Direktexporte in die Krisenregionen, die mit einem Anteil von nur 15 vH am Auslandsumsatz bei einer niedrigen Exportquote von weniger als 20 vH ohnehin geringen Einfluß auf das Geschäftsergebnis haben, zumal die Turbulenzen die Unternehmen laut

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen

sichten mit „eher gut“ bewerten. Der Anteil der Unternehmen mit eindeutig günstigen Geschäftserwartungen für das nächste Halbjahr hat sich jedoch spürbar verringert, und im gleichen Maße hat sich das Gewicht der Meldungen im Bereich von „eher schlecht“ erhöht. Dies spricht für eine momentan starke Verunsicherung der Unternehmen bei der Einschätzung ihrer Geschäftsperspektiven.

Doris Gladisch
(dgl@iwh.uni-halle.de)